

CONTRIBUCIONES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS AL ESTUDIO DEL ESTADO*

Germán Darío Valencia Agudelo**

Recibido: agosto 19 de 2011

Aceptado: noviembre 08 de 2011

RESUMEN

Desde la década de 1950 el Estado había sido olvidado como objeto de estudio de las ciencias sociales; pero debido a la importancia que tiene en el ciclo de las políticas públicas, a partir de los ochenta se presenta una revalorización de su estudio. El artículo destaca tres contribuciones desde el campo de las políticas públicas al estudio del Estado: la primera fue hacerlo reaparecer en el debate de las ciencias sociales; la segunda fue ofrecer y utilizar maneras alternativas para estudiar el Estado, lo que provocó que se quitara la máscara y permitiera su visualización; y, por último, propuso un análisis más equilibrado en la realización y logro de los objetivos públicos, donde se permita a los múltiples actores sociales participar en el ciclo de las políticas públicas.

PALABRAS CLAVE

Estado, ciencia de las políticas, análisis de las políticas públicas

CLASIFICACIÓN JEL

B19, B29, H89, P16

CONTENIDO

Introducción; 1. Relación Estado-políticas públicas: el interés por el Estado se despierta de nuevo; 2. Teorías del Estado y la visión socio-céntrica; 3. Dificultades en el estudio del Estado y la propuesta de Abrams; 4. El giro a la visión Estado-céntrica y la propuesta de las políticas públicas; 5. Autonomías y capacidades híbridas en las políticas públicas, a modo de conclusión; Bibliografía.

* El artículo es producto derivado del proyecto de Investigación E01469: "Estrategia para la sostenibilidad de los grupos A y A1 para el año 2009", financiado por el Comité de Apoyo a la Investigación –CODI– de la Universidad de Antioquia y desarrollado por el grupo de investigación *Hegemonía, guerras y conflicto* del Instituto de Estudios Políticos de la misma universidad. Además, algunas de las ideas desarrolladas en este texto fueron presentadas en el Seminario *Estado, poder y políticas públicas*, dirigido por el profesor Javier Torres, del Doctorado en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, en septiembre de 2011. El autor agradece los comentarios al evaluador anónimo de la revista.

** Economista, especialista en Gerencia Social y magíster en Ciencia Política, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia. Estudiante del Doctorado en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Profesor titular del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia, y es miembro de los grupos de investigación *Hegemonía, guerras y conflicto* y *Microeconomía aplicada* de la misma universidad. Correo electrónico: german.valencia@udea.edu.co.

CONTRIBUTIONS OF THE PUBLIC POLICY STUDY TO GOVERNMENT

ABSTRACT

Since the 1950s the Government has been forgotten as object of study in social sciences, but do to importance of the public policy cycle, since the 80s, this topic has been taken once again as a topic of interest. This paper emphasizes on three main contributions from the public policy arena to governmental studies: the first is the fact that it has reappeared in social science debates; the second have been the alternative ways that have aroused to study the Government, which has lead to a mask removal to allow visualization. Finally it has proposed a more equilibrated analysis for the execution and successful implementation of the public objectives, which at the same time allow multiple stakeholders to participate in the public policy cycle.

KEY WORDS

Government, policy science, public policy analysis

JEL CLASSIFICATION

B19, B29, H89, P16

CONTENT

Introduction, 1. Governmet-public policy relation; The intrest for the Government arraises once again; 2. Government theories and the social-centric vision; 3. Dificulties in Government study and Abrams propousal; 4. The change of the Centric-government vision and the proposal of public policies, 5. Autonomies and hibrid capacities in public policies; conclusion; Bibliography.

CONTRIBUIÇÕES DAS POLITICAS PÚBLICAS AO ESTÚDIO DO ESTADO

RESUMO

Desde 1950 o estado tinha sido esquecido como um estudo das ciências sociais, mas por causa da importância do ciclo de políticas públicas, a partir da década de oitenta tem apresentado uma reavaliação de seu estudo. O artigo destaca três contribuições da areia politica publica para estudar o estado: A primeira foi a reaparição da discussão das ciências sociais, a segunda foi o de fornecer e utilizar formas alternativas de estudar o Estado, o que levou a tirar a mascara e assim permitir a visualização, e, finalmente, propõe uma compreensão mais equilibrada na realização dos objetivos públicos, que permite aos diferentes atores sociais participar do ciclo de políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE

Estado, ciências das políticas, analise de políticas públicas.

CLASSIFICAÇÃO JEL

B19, B29, H89, P16

CONTEÚDO

Introdução, 1. Relação entre o Estado e a politica publica: o interesse pelo Estado acorda de novo, 2. Teorias do Estado e uma visão centrada no social. 3. Dificuldades no estudo do Estado e a proposta de Abrams. 4. A mudança para a visão centrada no Estado e a proposta das políticas públicas; 5. Autonomias e capacidades hibridas nas políticas públicas, conclusão, Bibliografia.

INTRODUCCIÓN

El estudio de las políticas públicas viene presentándose como un rico campo de trabajo para las ciencias sociales, donde se discuten temas de interés común (por ejemplo, sobre el gobierno, lo público o la participación ciudadana). Desde la década de 1970, cuando comenzó la difusión de estos estudios por todo el mundo, se generó un debate que, además de ayudar a construir una comunidad científica más activa, provocó que temas añejos reaparecieran en el debate público. Fue así con el Estado¹. Los analistas de las políticas públicas encontraron que no era posible concebir el ciclo de estas con la ausencia del Estado. Esto permitió que, luego de más de tres décadas de considerarlo muerto como objeto de estudio, el Estado renaciera como un ave fénix y retomara interés, incluso, permitió que, desde mediados de la década de 1980, se hablara de *"el Estado regresa al primer plano"* (Skocpol, 1989, p. 169)².

Sin embargo, la propuesta de la ciencia de las políticas no ha sido nunca la de imponer una visión Estado-céntrica, con plena autonomía y capacidad del Estado para realizar las políticas, como lo hacen los neo-estadistas. Su propuesta va dirigida a realizar análisis más equilibrados, donde se tenga en cuenta el Estado en el ciclo de las políticas públicas y también los diversos actores de la sociedad civil. No se quieren situaciones extremas de autonomía y capacidad plena estatal o social, sino, retroalimentaciones y análisis conjuntos en la dupla inseparable Estado-sociedad civil.

Con ello las políticas públicas han contribuido de tres maneras al estudio del Estado: la primera fue hacerlo reaparecer en el debate a través de la pregunta: ¿cuál es el papel que cumple el Estado

en el ciclo de las políticas públicas?; la segunda, al presentar maneras alternativas para su estudio (como la burocracia, la administración y la gestión pública, o las agencias públicas dedicadas a realizar políticas educativas o sociales), lo que provocó que este actor se quitara la máscara y permitiera su visualización. Y por último, al proponer un análisis equilibrado en la realización y logro de los objetivos públicos, donde se permita a los múltiples actores sociales participar con importancia en el ciclo de las políticas públicas.

El artículo sintetiza este debate. Presenta, primero, la razón del porqué el estudio de las políticas públicas llevó inevitablemente a la pregunta por el Estado. En la segunda y tercera secciones, se resume la evolución histórica de los estudios sobre el Estado: se muestra, al principio, la visión socio-céntrica, defendida por el liberalismo y conservada hasta la década de 1980, donde a pesar de los avances en la comprensión del Estado no se logró configurar una teoría de su autonomía política; y se muestran, luego, las dificultades en el estudio del Estado y la propuesta que Abrams (1988 [1977]) hace para abordar el Estado. En la cuarta sección se presentan los estudios renovados del Estado, donde las diversas corrientes neo-estadistas han tratado de imponer una visión Estado-céntrica, al considerar a este actor con plena autonomía política para la toma de decisiones y la eficacia para ejecutarlas, posición que es criticada por las políticas públicas. Finalmente, a modo de conclusión, en la sección quinta, se encontrarán con la propuesta que hacen las políticas públicas a los estudiosos del Estado sobre realizar análisis sociales más equilibrados, donde se permita la interacción entre Estado y sociedad civil en el ciclo de las políticas.

1. RELACIÓN ESTADO-POLÍTICAS PÚBLICAS: EL INTERÉS POR EL ESTADO SE DESPIERTA DE NUEVO

El estudio de las políticas públicas es relativamente reciente en América Latina: se introduce tan

¹ En el texto la palabra Estado a parecerá con mayúscula inicial, no porque se considere a este como algo místico, sino por el uso generalizado con el que aparece en la gramática del idioma español.

² El mismo Easton (1981, p. 303) reconoce haberse equivocado en desconocer al Estado para pensar la ciencia política: *"surgido de su tumba para amedrentarnos nuevamente"*.

solo en la década de 1980 y se afianza y desarrolla un decenio después. Sin embargo, el origen de este campo de trabajo se encuentra en Estados Unidos, en especial, en el período de la posguerra. En este tiempo, Lerner y Laswell (1951), extrapolando los aprendizajes que dejaron las acciones desarrolladas en la época de guerra, propusieron una ciencia capaz de atender los problemas públicos mediante acciones gubernamentales (*Policy Sciences* o Ciencias de las políticas). Su propuesta, según Valencia y Álvarez (2008, p. 99) buscaba crear

... un trabajo multi-inter-disciplinario en torno a la hechura y el proceso de las políticas públicas, con el fin de conocer y explicar la formación y ejecución de las políticas, así como mejorar su contenido concreto mediante la aplicación de conocimiento utilizable³; es decir, buscaban "construir una disciplina aplicada a la orientación y solución de problemas sociales mediante el análisis científico de las políticas públicas.

En el mundo académico esta propuesta comenzó a popularizarse a partir de la década de 1970 y con ella el nuevo concepto de *Public Policy*. La definición de este concepto, que es de fácil enunciación en el mundo anglosajón, tuvo para la mayoría de idiomas –en especial las lenguas de origen romance– grandes dificultades, pues no se tenía certeza de qué entender por el concepto de *policy*, que en español se traduce como política, pero que en realidad tiene múltiples definiciones e interpretaciones³, lo que tuvo profundas impli-

caciones en los estudios de las políticas públicas, sobre todo en lo que respecta a la definición de su objeto de estudio.

Una de las maneras de resolver tal dificultad conceptual no fue la creación e introducción de un nuevo término, sino aportarle contenido a este campo específico de trabajo. Entre las definiciones más conocidas están las de Jones (1984 [1970]), quien plantea las políticas públicas como lo que el Estado hace o deja de hacer. Definición muy similar a la adoptada después por Dye (1975): "*es todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer*". Igualmente Wildavsky (1979), otro de los autores más reconocidos en este campo, asocia políticas públicas a una "*acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma*" (citado por Nelson, 2001, p. 803). Anderson (1990, p. 5), aunque comparte la idea de que las políticas públicas son "*aquellas desarrolladas por cuerpos gubernamentales y sus funcionarios*", le agrega la idea de "*secuencia intencionada de acción seguida por un actor o conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que los afecta*" (citado por Nelson, 2001, p. 800). También, Peters (1986, p. 6) describe la política pública como "*suma de actividades de los gobiernos, bien por medio de una actuación directa, bien por medio de sus agentes, en la medida en que tenga una influencia sobre la vida de los ciudadanos*". Finalmente, los franceses Meny y Thoenig (1992, p. 90) definieron las políticas públicas "*como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico*".

Aunque todas estas definiciones buscan diferenciarse e imponerse, comparten unas características que las hacen similares: asocian indisolublemente las políticas públicas al Estado o a las acciones gubernamentales⁴. Para estos autores, el Estado es el sujeto responsable, directo o indirecto, de la elaboración, contenido y ejecución de las políticas públicas. Lo que significa que implícitamente el camino seguido para definir la *política* fue asociar

³ Según Valencia y Álvarez (2008, p. 102), citando a Molina y Delgado (2001), "en castellano el término política es usado con varias acepciones, las cuales dependen del contexto (ciencia política, política económica, la política nacional, etc.); en el habla inglesa, por el contrario, existe una diferenciación entre *Politics*, *Policy* y *Polity*. Con *Politics* se refiere a toda actividad del hombre de forma interesada, con una justificación ideológica y que tienen unos objetivos supuestamente válidos para toda la comunidad; con *Policy* se refiere a los programas sectoriales y a las acciones concretas que emanan de las instituciones gubernamentales como resultado de la interacción política. Finalmente con *Polity*, aunque de origen aristotélico y asociado a la idea de democracia, hoy es utilizado para designar la organización y el funcionamiento sujeto a las reglas de las instituciones políticas y administrativas".

⁴ Incluso definiciones más cercanas, realizadas por estudiosos de las políticas públicas en Colombia asocian las políticas públicas a acciones del Estado (Cuervo, 2007, p. 82; Roth, 2002, p. 27; Salazar, 1995, p. 30; Vargas, 1999, p. 57).

esta al Estado, y las políticas públicas, a acciones gubernamentales deliberadas. Lo cual no significa que la única característica de lo político sea el Estado, ni tampoco las políticas públicas, pero sí una condición necesaria para abarcar tanto lo uno como lo otro⁵.

De esta manera, mientras que para la mayoría de autores que estudiaban las políticas públicas el Estado fue un problema, para Laswell (1971), en su propuesta de ciencia de las políticas, no lo fue. El Estado era un implícito en su dedición de política pública: quien obtiene qué, cuándo y dónde; es una acción pública sobre una persona o un grupo de ellas. Esta manera de definir el campo de estudio hizo que durante la primera etapa del surgimiento de las políticas públicas en Estados Unidos la discusión se centrara en la sociedad (visión socio-céntrica). Las preocupaciones en este contexto fueron cómo hacer que la ciudadanía participara en las decisiones públicas, qué espacios y mecanismos crear y cómo hacer que coincidiera lo deseado con lo realizado; además de otros temas como la participación de los grupos de interés y la administración y gestión públicas.

A pesar de esta claridad en la propuesta laswelliana, la preocupación por el Estado fue gestándose lentamente entre los estudios de políticas públicas. La relación Estado-sociedad hacía necesario equilibrar la balanza y ponerle más cuidado a este olvidado agente o implícito actor en los análisis de las políticas, lo que generó un conjunto de trabajos que abogaron por la inclusión del Estado en el análisis del ciclo de las políticas públicas (Dunn, 1981; Edwards y Sharkansky, 1978; Kingdon, 1984; Zimmerman, 2001). Esto no significó, como se verá, una propuesta de poner al Estado en el centro, sino

considerarlo como un agente importante en el ciclo de las políticas públicas y siempre en relación con la sociedad civil en su análisis.

2. TEORÍAS DEL ESTADO Y LA VISIÓN SOCIO-CÉNTRICA

Desde el siglo XVI, con Maquiavelo (2010), Hobbes (1980) y Bodin (1992)⁶, y hasta principios del siglo XX, con Weber (1997 [1924]), Schmitt (1991, 2004), Tilly (1992) y Kelsen (1934, 1995), se evidencia un interés recurrente, entre las ciencias sociales, por el estudio del Estado. Durante este largo período fue común encontrar posiciones muy diversas sobre el origen, naturaleza e importancia social del Estado (Valencia, 2011). Así, por ejemplo, en el siglo XVIII con Hegel (1999), desde la filosofía política, y Smith (1958 [1776]), desde la economía política, se encuentran ideas muy opuestas sobre el Estado. Mientras que el primero coloca al Estado en el punto más alto del orden social, encarna el espíritu universal; el segundo, por su parte, reduce el accionar del Estado a cumplir unas funciones mínimas en la economía. Igualmente, mientras que Hegel ve al Estado conformado por burócratas que no tienen ni intereses propios ni sociales y buscan el orden social (una especie de metafísica del Estado), Smith lo ve como un aparato gubernamental, compuesto por personas que quieren mantenerse en el poder y utilizan las herramientas que les da el poder para mantenerse en él, a cambio de servirles a los grupos que más los presionen (Valencia, 2005).

Incluso desde la misma esfera de análisis del derecho y en tiempos y espacios muy similares (la Alemania del siglo XX) se encuentran posiciones alternativas sobre el Estado⁷. Es el caso de Sch-

⁵ Otros aspectos que se pueden destacar en las diversas definiciones de lo que son las políticas públicas son: ser una respuesta planeada, establecida por una norma formal, que atiende a problemas públicos y donde la sociedad está presente en una o varias de sus fases o etapas. Sin embargo sobre estos aspectos todavía hay mucha discusión entre los que estudian las políticas públicas, pues unos acogen unas características y otros las comparten (Fernández, 1996).

⁶ El primero elaboró en su obra *El Príncipe*, una especie de manual de cómo lograr construir un Estado y un poder absoluto; el segundo, hace una defensa teórica en *El Leviatán* sobre el origen del Estado y por qué debemos entregar a un monarca benevolente el poder; el tercero, muestra en *Los seis libros de la República* la organización política, económica y social de la nueva organización del Estado (Areola, 1968; Silva, 1963; Hampsher, 1996).

⁷ Para Sckopol (1989, p. 173) el interés por el Estado ha sido una constante en la historia alemana, y a pesar de que el debate

mitt (1888-1985) y Kelsen (1881-1973): el primero, Schmitt (1991, p. 59), desde una posición crítica del sistema político liberal, propuso un análisis del Estado desde la autonomía política; el Estado es *"una unidad política organizada, que decide por sí misma como un todo sobre amigo y enemigo"*; con ello redujo el estudio del Estado a la unidad política del *jus belli*, cuya función es declarar la guerra a sus enemigos y dispone de la vida de las personas, mientras que el segundo, Kelsen (1934, 1995), adopta el derecho racional como estrategia de análisis del Estado: este es un actor autónomo, en cuanto no tiene referente exterior trascendente a él, y puede monopolizar la norma jurídica positiva a su antojo (organización cerrada, auto-referente y con autonomía operacional para crear sus propios códigos y autodirigirse).

Sin embargo, los dos autores más referenciados durante el siglo XX para estudiar el Estado fueron Marx (1818-1883) y Weber (1864-1920) (Aguilar, 1989). El primero, Marx (1974), propuso un análisis social centrado en la lucha de clases (visión social), y evidenció cómo en las diversas organizaciones sociales (llámese esclavismo, feudalismo o capitalismo) se presenta una división de clases y predominio de una clase sobre las otras. En el capitalismo, la clase dominante es la burguesa, que aprovecha su situación privilegiada para explotar y alienar a la clase trabajadora con la ayuda del Estado. Según Mendíaz (2004, p. 7), en el modelo marxiano, este agente aparece al servicio de la clase más poderosa, monopoliza las armas y la ley para beneficiarse; es un instrumento de clase, que contribuye a la explotación y alienación de la clase proletaria.

El segundo, Weber (1997), dirigió la mirada al Estado de manera más concreta y autónoma. Analizó al Estado como una organización burocrática, con estructuras jerárquicas de autoridad, con reglas escritas que deben cumplirse y con agentes que coordinan decisiones y velan para que se cumplan

se redujo después de mediados del siglo XX, muchos autores continuaron con el esfuerzo de su análisis "insistieron en la realidad institucional del Estado y en su influencia permanente sobre y dentro de la sociedad civil".

los compromisos pactados, y que al igual que otras organizaciones, busca coordinar de manera adecuada sus diversas actividades para lograr fines. En este sentido Weber (1997, p. 1060) definió al Estado moderno como:

... una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objetivo los medios materiales de explotación en manos de sus directores per habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquellos derechos propios, y colocándose a sí mismo, en lugar de ellos, en la cima suprema.

Con ello, quiso mostrar cómo el Estado permea y afecta todas las facetas de la vida humana (industria, educación, comunidades científicas, entre otras) y en este sentido adquiere autonomía frente a lo social (Giddens, 2000, p. 446)⁸.

A pesar de las fortalezas del análisis weberiano, después de la Segunda Guerra Mundial, fueron los marxistas los que mantuvieron más vivo el interés por el Estado; no como centro del análisis (decidido a que conservaban la visión socio-céntrica propuesta por Marx (1974), sino como un actor importante (Jessop, 2000). Desde antes de declararle la muerte al Estado en la década de 1950, los neomarxistas realizaron varios esfuerzos por cambiar el modelo básico: pusieron al Estado como un defensor del capitalismo. Cambiaron así la visión marxiana de agente al margen e instrumento de la clase burguesa, por la de un agente que protege el sistema económico⁹. El Estado, en el sistema capitalista, es

⁸ Weber (1997), en contraste con Marx (1974), buscó acercarse más al Estado; destaca su importancia y defiende la relativa autonomía que tiene frente a la sociedad y sus demandas. Esta diferencia entre los dos autores alemanes puede deberse, en parte, a los contextos específicos que les tocó vivir (pues Weber encontró, al mirar la realidad alemana, que el Estado tenía un papel político protagónico, frente al económico que le tocó vivir a Marx).

⁹ Skocpol (1989, p. 171) reconoce que estos "neomarxistas críticos iniciaron una serie de vivos debates sobre el Estado capitalista", creando

el encargado de mantener las relaciones sociales y económicas.¹⁰ Para Jessop (2000, p. 3), este giro aunque novedoso, continuó centrado en el Estado desde la economía y dándole la connotación de instrumento, aunque más general al buscar el mantenimiento del sistema de mercado.

Sin embargo, el mayor giro en los estudios marxistas del Estado lo da Poulantzas (1979) en la década de 1970. Su principal contribución se dio al pensar al Estado desde la esfera política, y no solo desde la economía como tradicionalmente se hacía. En una de sus primeras obras, Poulantzas (1985 [1973]) defendió la idea de que el capitalismo nunca atravesó una fase en la que el Estado no hubiera desempeñado un papel económico clave. Por ello su análisis lo realizó en una interacción entre política, ideología y economía. Así, la política queda centrada en el Estado que usa la ideología como elemento de legitimación y, a su vez, la ideología le sirve a la economía para que las personas trabajen en un sector económico.

Con lo anterior, según Skocpol (1989, p. 85), este autor logró darle mayor poder al Estado, manteniéndole su poder en las relaciones económicas y adicionándole otros aspectos. Igualmente, para Jessop (2000, p. 3), Poulantzas vio al Estado como un capitalista colectivo ideal, capaz de discernir y perseguir los verdaderos intereses del capital en general en contra de los intereses particulares de los

capitales individuales¹¹, lo cual se evidencia cuando Poulantzas (1979, p. 152), cuando argumenta:

El Estado tiene un papel principal de organización. Representa y organiza la clase o clases dominantes, representa y organiza, en suma, el interés político a largo plazo del bloque de poder, compuesto de varias fracciones de clase burguesa (...) donde a veces participan clases dominantes pertenecientes a otros modos de producción pero presente en la formación social capitalista.

3. DIFICULTADES EN EL ESTUDIO DEL ESTADO Y LA PROPUESTA DE ABRAMS

A pesar de los avances y el dinamismo del neomarxismo y del weberismo en el estudio del Estado fue inevitable hablar a partir de la década de 1950 de la muerte en la academia de este. Las discusiones sobre el Estado casi que desaparecen por completo entre las ciencias sociales. Al respecto afirma Skocpol (1989, p. 170): *"las teorías y los programas de investigación dominantes [...] rara vez hablaban de los Estados. Esto era cierto incluso –o quizás debamos decir especialmente– cuando estaban en juego la política y la elaboración de la política pública"*. Esta muerte coincide con el desarrollo y posicionamiento de las visiones subjetivas e individualistas de la mayoría de las ciencias sociales.

La ciencia política, por ejemplo, se caracterizó durante este período (1950-1980) por el predominio, primero, del conductismo, y luego, de la teoría de la elección racional. Para Romero (1999, p. 9), los dos paradigmas basaron sus análisis en compor-

una "bibliografía conceptualmente ramificada y empíricamente amplia que se ocupa en especial del papel de los Estados en la transición del feudalismo al capitalismo, de las intervenciones socioeconómicas de los Estados en las democracias capitalistas industriales avanzadas y de la naturaleza y el papel de los Estados en los países dependientes dentro de la economía-mundo capitalista". Pero los critica por que "a nivel teórico, prácticamente todos los neomarxistas que han escrito sobre el Estado han mantenido unos supuestos, profundamente arraigados, centrados en la sociedad, lo cual no les ha permitido dudar de que, en la base, los Estados están configurados intrínsecamente por las clases o las luchas de clases y sirven para mantener y ampliar los modos de producción. Y así, muchas formas posibles de acción estatal autónoma se descartan por definición".

¹⁰ Esta visión renovada del Estado continuó ha sido trabajada en América Latina por autores como Guillermo O' Donnell (1993), Marcelo Cavarozzi (1978) y Norbert Lechner (1986). El Estado, según Lechner, es una instancia mediadora, un referente general, una síntesis simbólica de la sociedad.

¹¹ En las décadas de 1980 y 1990, otros neomarxistas continuaron con el proyecto de Poulantzas, de darle mayor autonomía política al Estado. Por ello su mirada se dirigió a otros temas como el gasto público y la crisis fiscal (O'Connor, 1981; Offe, 1991). Analizan la situación del Estado capitalista y encuentran que existe un desbalance entre ingresos y gastos del Estado, pero esto es permitido ya que el Estado entra a cumplir un doble papel: el de agente monopolizador de las normas o reglas de juego y el legitimador del sistema. Por tanto las políticas del Estado y también las públicas tienen como objetivo velar por la legitimidad del sistema capitalista y esto se logra diseñando políticas que aseguren la inversión y permitan el consumo de bienes meritorios como salud, educación y deporte.

tamientos individuales y agregaciones (actitudes y comportamientos grupales) para entender la sociedad. Con ello se abandonaron los análisis formales tradicionales de las instituciones gubernamentales y se criticó duramente al institucionalismo clásico, y se pasó entonces de análisis político de las estructuras administrativas y legales y de las constituciones y los regímenes políticos, a análisis de las elecciones individuales y comportamientos grupales. Lo importante en la política era estudiar las funciones y no las estructuras, decían Almond y Coleman (1960) y Easton (1969)¹².

Este fue el comportamiento generalizado en las ciencias sociales a lo largo de más de tres décadas. La mirada se dirigió a los individuos como células que componen la sociedad; las decisiones sociales se veían como sumatoria de actos individuales (Etzioni, 1968). Es una situación catalogada por Skocpol (1989) de "*perspectiva socio-céntrica*", muy coherente con el liberalismo clásico. En este modelo, el Estado o "gobierno" es un actor poco relevante, y su actuación se comprende si se analizan los intereses y decisiones de los grupos de interés. Se pusieron así de moda los enfoques pluralistas, estructuralistas y funcionalistas; en el funcionalismo, por ejemplo, las acciones del Estado (llámese políticas públicas) son producto de las decisiones de la sociedad; el Estado presionado por las demandas de los grupos sociales toma decisiones coherentes con estas y retroalimenta el sistema dándole estabilidad del sistema político (Easton, 1969). Lo mismo ocurre en el pluralismo, donde el Estado como representante de la ciudadanía atiende sus demandas y como en un juego de suma cero, unos ganan y otros pierden

con las decisiones del Estado (Dahl, 1970, 1989; Meny y Thoenig, 1992, p. 76).

En conclusión, a pesar de que el neo-marxismo se mantuvo activo en el estudio del Estado, su visión socio-céntrica y su escasa difusión en el mundo anglosajón no lograron contrarrestar el olvido que se gestaba frente al estudio del Estado. Durante el período del *Welfare State* (1945 a 1968) el Estado fue tomado, según Mendíaz (2004, p. 9), como "*concepto explicativo para el análisis de las políticas públicas, dejando de lado en el análisis, la influencia de los Estados en las relaciones con los grupos sociales y en los procesos políticos y socioeconómicos*".

Al finalizar este período de abandono de los estudios académicos del Estado, el sociólogo francés Abrams (1977) quiso explicar las razones por las cuales, a pesar de los esfuerzos por estudiar el Estado, este fenómeno se presentaba como algo huido y difícil de comprender. Su artículo *Notas sobre la dificultad de estudiar el Estado* (1988 [1977]) se presenta como un buen texto para resumir las razones de lo estériles que fueron estos esfuerzos y la presentación del camino que se adoptó a partir de la década de 1980 para estudiar el Estado¹³. Abrams (1988 [1977], p. 81) señala que a pesar de los esfuerzos de los científicos sociales por darle identidad, autonomía y corporeidad a este "*agente*"; lo que se ha logrado, después de varias décadas de estudio, es que tanto en la práctica como en la teoría se tenga poca claridad de lo que es el Estado y "*el gran debate sobre la autonomía relativa del Estado, que parecía tan prometedor cuando se originó, terminó con la sensación de que sus problemas se habían agotado más que resuelto*".

Para Abrams (1988 [1977], p. 83), tanto la sociología política como el marxismo se habían equivocado al tratar de pensar el Estado como un agente político concreto y diferente a lo social. En

¹² "En 1953 —una época en la que, al igual que hoy, también se hablaba del 'fin de las ideologías' y el triunfo del capitalismo— David Easton expresaba elocuentemente el consenso prevaleciente entre los científicos sociales de su tiempo al afirmar que 'ni el estado ni el poder son conceptos que sirven al desarrollo de la investigación política'. Su inutilidad cognoscitiva se revelaba inapelablemente en aquellos años maravillosos, y de nada valían para los teóricos de la así llamada 'revolución conductista' los románticos reparos que algunos se atrevían a formular, apoyándose en la venerable historia de esas categorías en la tradición del discurso político de Occidente" así resume Atilio Boron (2003, p. 263) esta época.

¹³ Este autor escribió en minúscula la palabra estado, tratando de desmitificarlo, pues según Abram (1977) al escribir la letra inicial mayúscula se estaba dando una connotación similar a la de dios. Mostrando con ello el legado de poder del mito del estado.

pensar que *"el estado, como entidad autónoma y distinta, está de hecho allí y es realmente poderosa y que un aspecto de su poderío es su capacidad para impedir el estudio adecuado del Estado"*. Este camino ha demostrado ser inútil y las respuestas claras son particularmente esquivas. Y la razón de esta aridez y mistificación se debe, según Abrams (1988 [1977], p. 81), a la manera como se había conceptualizado el Estado: los estudiosos se habían dejado llevar por el sentido común al pensar que *"existe una realidad oculta en la vida política y que esa realidad es el estado"*.

La propuesta que hace Abrams (1988 [1977], p. 93), siguiendo los trabajos de Miliband (1970, 1978) y Poulantzas (1979, 1985), fue la de *"abandonar el Estado como objeto material de estudio, ya sea concreto o abstracto"*. En su lugar, estudiar el Estado, no como agente autónomo e independiente de lo social, sino como *"el-sistema-de-estado"*, como un conjunto de de instituciones de control político ejecutivo, del gobierno de las asambleas parlamentarias, de las agencias y actores existentes, *"averiguar cómo se relacionan entre sí y de qué manera, como conjunto, se relacionan con otras fuerzas y elementos en una sociedad"* (Abrams, 1988 [1977], p. 90). Para Abrams (1988 [1977], p. 93), el camino concreto es estudiar *"las relaciones externas e internas de las instituciones políticas y gubernamentales (el-sistema-de-estado)"*. Analizar estas agencias y actores *"es una proposición analítica sensata y sirve para diferenciar con toda claridad al Estado como objeto abstracto del sistema político como totalidad"* (Abrams, 1988 [1977], p. 90). Colocar la mirada en las agencias administrativas, judiciales o educativas, entre otras, y mirarlas como un proceso históricamente específico de control, de ejercicio de poder y de legitimación y regulación moral.

En síntesis, la invitación de Abrams (1977) fue la de estudiar el Estado como las agencias que lo componen, su estructura, operatividad, la forma de ejercer poder y dominación. Su origen, estructura y variaciones pueden ser examinados de una manera empírica directa. Según Bell (1976, p. 220, citado por Abrams, 1988 [1977], p. 94), era necesario ver

al Estado a través de sus ejércitos y cárceles, ver *"el esqueleto del Estado, despojado de todas sus ideologías desorientadoras"*. Verlo como una construcción ideológica de dominación que ha logrado históricamente construirse. *"El Estado no es la realidad tras la máscara de la práctica política. Él mismo es la máscara que nos impide ver la práctica política tal como es"* (Abrams, 1988 [1977], p. 98). Es necesario entonces esforzarnos por ver el-sistema-de-estado, como algo tangible en el gobierno y más o menos extendido, unificado y con pretensión de ejercer dominio en cualquier sociedad.

4. EL GIRO A LA VISIÓN ESTADO-CÉNTRICA Y LA PROPUESTA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En la década de 1980 se produjo un renacimiento de los estudios sobre el Estado. Trabajo que ha sido un esfuerzo colectivo de las ciencias sociales: en esta década la historia, la economía, la sociología y la antropología (cultural) dirigieron la mirada hacia el Estado, ya sea como agente regulador, como generador de fallas del sistema (Fallas de Estado, distorsionadores del sistema)¹⁴, como asignado y defensor de derechos (de propiedad, de la mujer, de minorías étnicas), como agente estabilizador del sistema, distribuidor y activo del desarrollo económico o como generador de clases, etc.¹⁵. El Estado se convierte en aquel actor que hay que estudiar, reformar y mejorar; con ello se abrió en el mundo académico un interés renovado por el Estado. En palabras de Skocpol (1989, p. 169), *"el Estado en calidad de actor o de institución viene ocupando un lugar destacado en una extraordinaria profusión de estudios de investigadores de diversas tendencias técnicas procedentes de todas las disciplinas importantes"*.

¹⁴ Los esfuerzos analíticos del Estado desde la perspectiva económica también fueron muy fecundos desde la década de 1960; cabe destacar, por ejemplo, los estudios del Estado desde la economía pública (Johansen, 1965), desde la teoría de la captura reguladora (Stigler, 1971) o desde el neoinstitucionalismo (North, 1984a [1981], 1984b, 1990, 1995), entre otros (Ayala, 1996).

¹⁵ Skocpol (1989) hace una recopilación de un centenar de trabajos que en la década de 1980 se estaban realizando sobre el Estado en América Latina, África, Asia, Europa y Estados Unidos.

De manera afortunada, incluso muchos sin tener en cuenta la propuesta de Abrams (1977), decidieron estudiar el Estado de otras maneras. Desde la sociología histórica, por ejemplo, Charles Tilly (1992) y Nolbert Elías (1997) realizaron trabajos significativos por analizar la formación histórica del Estado europeo. Tilly (1992, p. 114), basado en la relación de capital y coerción, mostró la reciprocidad constitutiva entre el Estado, la guerra y el capital, y evidencia una primera etapa donde se da una lucha armada por la conquista de territorios (período comprendido entre 1400 y 1700) y luego una etapa de profundización en el desarrollo y crecimiento institucional. Elías (1997), por su parte, profundizó en el monopolio de la violencia como fundamento explicativo para la formación del Estado moderno; el Estado a través del monopolio de las armas evita que se desintegre el Estado por la lucha con otros actores armados y logra imponerse sobre ellos.

Lo anterior son ejemplos del giro en los estudios del Estado, donde se combinan análisis específicos con estudios históricos concretos. Otros ejemplos son los de Esping-Andersen (1993), Rosanvallón (1992) y Jessop (1999, 2000, 2008), que recurren a las transformaciones económicas que el Estado tuvo en el siglo XX para mostrar los factores de dominación y hegemonía del Estado sobre los individuos y la sociedad. Estos autores muestran cómo el Estado utilizó sus políticas económicas y sociales para romper la dependencia del individuo del mercado y que las adquiriera con el Estado. Según Jessop (1999, p. 65), el Estado keynesiano de bienestar *"promueve el pleno empleo en una economía relativamente cerrada, principalmente a través del manejo de la demanda y generaliza las normas del consumo de masas, a través de los derechos de bienestar y nuevas formas de consumo colectivo"*.

Otros neoestadistas han adoptado el camino de estudiar las instituciones y agencias del Estado como las fuerzas policiales, judiciales, legislativas y de control y vigilancia (Dandeker, 1990; Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985; Giddens, 1985; Krasner, 1978; Mann, 1983; Nordlinger, 1981; Stepan,

1985). Defienden la autonomía Estado a través de su capacidad para maniobrar el poder. Utilizan las armas, la legislación y la vigilancia para mantenerse en el poder y reprimir, con lo que buscan defender la integralidad territorial y mantener la cohesión social en el territorio (Mann 1985, 1987; Porter, 1996; Shaw, 1991). En general, el neo-estatismo ha buscado poner el Estado en el centro; defienden la idea de que el Estado (mirado a través de sus múltiples instituciones y agencias) es quien ejerce el poder y dominación. En esta lógica, la sociedad civil, quien soporta este accionar, tiene un poder sobre el Estado reducido y poco significativo.

En la última década, las críticas frente a estas visiones neo-estadistas son muchas, en particular desde los estudios de las políticas públicas, quienes no están de acuerdo con estos enfoques centrados en el Estado y le apuestan a visiones más policéntricas. Jessop (1999, 2008), por ejemplo, no está de acuerdo en centrar la política en el Estado y los partidos, pues se deja por fuera a otros actores importantes. Para los estudiosos de las políticas públicas la mirada neo-estadista no es la adecuada; el principal problema está en considerar que existen límites claros y precisos entre Estado y sociedad, entre los administradores del Estado y las fuerzas sociales, y entre el poder estatal y el poder de la sociedad. Es una equivocación pensar el Estado y la sociedad como actores mutuamente excluyentes y autodeterminados.

La propuesta de los estudios de las políticas públicas es apuntarles a lógicas de trabajo híbridas, a análisis de redes, a interacciones de trabajo entre los funcionarios estatales y otros actores sociales (Atkinson y Coleman 1992; Jessop, 1990). Es una propuesta que marcha en un doble sentido: primero estudiar el Estado a través del ciclo de las políticas y con ello abordar a este actor en su accionar, a través de las agencias gubernamentales que participan en el ciclo; aquellas agencias de toma de decisiones e intervención social, es decir, la formulación de políticas públicas se presenta como una forma de

visualizar las acciones del Estado: la distribución de los ingresos, en reformas agrarias, en el aumento de la inversión privada. Segundo, realizar análisis más equilibrados donde se tenga en cuenta a los diversos actores que participan en el proceso, que se vea el ciclo de las políticas públicas como un proceso donde participan múltiples actores con grados de incidencia distinto en las diversas etapas del ciclo.

En síntesis, se aboca por una explicación del análisis de las políticas públicas más comprensiva, donde se integre el estudio de los aparatos del Estado con las organizaciones de la sociedad civil, para lograr con ello una visión detallada de los procesos de organización social en la toma de decisiones y su ejecución; donde confluya en el análisis la interacción funcional de múltiples actores para la supervisión y vigilancia; donde se muestre la realidad, que es una influencia multilateral entre Estado y sociedad; donde se destaque el poder autónomo del Estado a través de sus agencias para tomar decisiones y ejecutarlas, pero también se resalte el poder de la sociedad civil en la creación de agendas, toma de decisiones, ejecución de políticas y evaluación de las mismas. En particular, los trabajos de Evans (1996), Lazzetta (2003), Migdal (2001), Scott y Meyer (1991), Skocpol (1989), Subirats (1989) y Weir y Skocpol (1993 [1985]) corresponden con esta lógica. La pretensión en la última sección es ejemplificar esta propuesta de trabajo que realiza el análisis de las políticas públicas.

5. AUTONOMÍAS Y CAPACIDADES HÍBRIDAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, A MODO DE CONCLUSIÓN

Uno de los trabajos que mejor ilustra la propuesta que hacen las políticas públicas al estudio del Estado es la realizada por Skocpol (1989), desde el enfoque del institucionalismo histórico. Esta autora, considerada como una de las mayores autoridades en el estudio del Estado en el último período, dirige su trabajo a estudiar el Estado y realizar propuestas teóricas y metodológicas para

su análisis; se convierte así en punto de llegada de los diversos esfuerzos que desde la sociología y la historia se realizaron sobre el Estado; pero también en punto de partida para los trabajos que recientemente se realizan en el mundo académico.

Lo primero que hace Skocpol (1989) es tomar partido por una forma de ver el Estado, a fin de estudiarlo, mostrar su autonomía relativa y realizar su propuesta de análisis social desde las políticas públicas. La autora reconoce el gran potencial que tiene el enfoque weberiano para estudiar el Estado: este permite descubrir tanto su poder político externo como su estructura burocrática interna (sociología de las organizaciones). En este sentido, los Estados son organizaciones administrativas con control territorial y monopolio de las armas y la ley, que cuentan con autonomía relativa para formular objetivos y trabajar en su logro¹⁶.

Las acciones estatales no son, según Skocpol (1989, p. 174), "*simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad*", como lo plantea el funcionalismo y el pluralismo, o de clase, como lo plantea el marxismo¹⁷. Es un Estado que piensa y decide, pero también aprende de sus rutinas y repeticiones prolongadas. Es un Estado que tiene en cuenta las preferencias sociales, pero que debido a su poder soberano sobre un territorio y de un control administrativo-militar puede actuar como un agente autónomo y tener acciones públicas.

Luego de esta adopción teórica, Skocpol (1989, p. 174) establece como punto de partida el problema clásico de la relación Estado-sociedad civil y la pregunta por la incidencia del Estado en la acción

¹⁶ Recuérdese que para Weber (1997, p. 1056) el Estado lo definió como "*aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio (...) reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima*".

¹⁷ Skocpol (1989) critica a los marxistas, entre ellos a Poulantzas, por el determinismo económico que hay en sus análisis; pues para esta autora no es cierto el razonamiento según el cual existe una relación directa entre la economía y la política, en la que la economía determina las operaciones del Estado, a pesar de ser una entidad relativamente autónoma. Para Skocpol las variables económicas deben ser traducidas políticamente, a través de procesos e instituciones políticas (Simón, 2004).

pública. En términos metodológicos reduce el problema *autonomía* frente a *capacidad*: con autonomía la autora alude a la posibilidad que tiene el Estado de tomar decisiones, de imprimirle los valores que conllevan a una decisión; y con capacidad se refiere a la efectividad de llevar a cabo estas decisiones. Lo que busca mostrar Skocpol (1989) es si el Estado puede o no tomar decisiones, independientemente de la dirigencia política y la ciudadanía, además de la capacidad que tiene en recursos para llevar a cabo estas decisiones. En el contexto de las políticas públicas la dupla autonomía frente a capacidad significa preguntarse por el papel que cumple el Estado en el ciclo de las políticas públicas (en la agenda, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación de resultados).

Adicionalmente, otra estrategia metodológica adoptada por Skocpol (1989) fue responder estas preguntas ayudada de los análisis históricos y comparativos del cambio social, la política y la elaboración de políticas concretas de la realidad; para ello acudió a la historia, tanto del largo plazo como la reciente. Esta visión histórica permitió encontrar momentos en los cuales puede existir autonomía para un Estado, pero no para otros, donde las decisiones están subordinadas en su totalidad a algún grupo de la sociedad civil, lo que lleva a afirmar a la autora, que la autonomía del Estado no hay que pensarla en términos generales, continuos y homogéneos.¹⁸

De acuerdo con Mann (1985, pp. 86-95), para entender el problema en forma un poco más clara, se puede plantear el problema de autonomía frente a capacidad como casos extremos: primero, autonomía plena del Estado y luego de la sociedad, y segundo, el mismo ejercicio con la capacidad. Estos casos extremos, aunque no es posible encontrarlo en la realidad, permiten comprender la propuesta

analítica de Skocpol para el estudio del Estado desde el enfoque de las políticas públicas.

En cuanto a la autonomía plena del Estado, para Wiesner (1998) esta se presenta cuando el Estado es quien tiene pleno poder en el proceso de las políticas públicas. Para ello debe contar con administraciones burocráticas muy capacitadas y poderosas que fijan objetivos, independiente de los intereses sectoriales, en palabras de Evans (1996), un aparato estatal que utiliza discursos universalizantes sobre lo que debe y tiene que hacerse. Esta situación extrema es posible acercarse a ella en Estados con regímenes de tipo totalitario, donde los agentes gubernamentales tienen mucho poder en la toma de decisiones (sin embargo, también puede darse en Estados que no tengan ninguna capacidad para lograr sus metas, por falta de recursos, personas, procesos, etc.).

El interrogante en este contexto es sobre la conveniencia política de tener gobiernos autoritarios capaces de decidir y hacer, frente a una sociedad limitada democráticamente y sin poder (planeación centralizada). Con ello, se le quita uno de los rasgos distintivos a las políticas públicas de tener una sociedad civil participativa. A pesar de esta advertencia Evans (1996) recuerda la existencia de *Estados predatorios* que toman como presa a la sociedad y lo hacen por personalismos y nepotismos, aparatos burocráticos incoherentes y excluyentes.

Lo contrario es una sociedad civil con plena autonomía y un Estado que lo único que puede hacer es llevar a cabo los deseos de la sociedad. En este contexto la sociedad es quien toma las decisiones. Esta situación, que para los defensores de los modelos democráticos podría ser el óptimo (pues existe identidad entre lo que se desea y lo que se decide), tiene sus críticas, sobre todo cuando se mira que este sistema decisional es muy semejante al que ocurre en un modelo económico de competencia donde se deja que el funcionamiento general de la sociedad se realice en el mercado.

¹⁸ Una defensa de esta idea también puede verse en Lazzetta (2003, p. 385); para quien la autonomía del Estado nunca ha sido algo fijo, aparece y desaparece.

Frente a la capacidad, y de nuevo con ejemplos extremos, se habla de plena capacidad del Estado cuando este cuenta con la efectividad para alcanzar las metas que se propone. Para ello el Estado requiere de funcionarios capacitados para llevar a cabo de manera eficiente y eficaz las decisiones que se han tomado con la política pública (normas). Esto implicaría contar con una burocracia fuerte y capacitada, pero también con recursos suficiente para la plena realización. El problema al que se enfrenta es el tamaño de la burocracia que debe tenerse, pues recuérdese que, según Skocpol (1989), estas actividades estatales deben combinarse con las que ejerce el Estado con su poder coercitivo del monopolio de la violencia y la legitimidad. Una situación donde el Estado lo haga todo preocupa a la economía, pues se hace referencia a una economía con un tamaño del Estado considerable y un mercado poco importante¹⁹.

La propuesta de los estudios de las políticas públicas en este aspecto es encontrar un equilibrio entre estas dos situaciones extremas de autonomía y capacidad. Según Scott y Meyer (1991), se requiere un Estado con tecnócratas capacitados para analizar, detectar problemas y proponer soluciones; pero también una sociedad civil, pluralista y participativa en todas las etapas del proceso de las políticas públicas. Es necesario, según Evan (1996), construir espacios de participación donde las fuerzas sociales dialoguen con el Estado y formen autonomías híbridas en espacios de decisión y acción en formulación e implantación de políticas públicas; se requiere capacidad estatal para hacer, pero también participación de grupos económicos para invertir²⁰.

¹⁹ Para algunos esta última situación no es importante, pues se cuenta con un Estado capaz de actuar y efectivo en las acciones que emprende (Subirats, 1989). El problema está es si el Estado no está capacitado, pues cuenta con un aparato estatal es débil, subdesarrollado y sin capacidad de realizar acciones. Un Estado que no cuenta ni con instituciones, ni con los procedimientos administrativos claros; lo que hace necesario emprender cambios institucionales y organizacionales importantes: como fortalecimiento económico del Estado.

²⁰ Posiciones crítica de las visiones puristas se encuentran en

Al respecto Skocpol (1989, p. 193) resalta:

Los significados de la vida pública y de las formas colectivas a través de las cuales los grupos adquieren conciencia de los objetivos políticos y trabajan para alcanzarlos no surgen sólo de las sociedades, sino en los puntos de encuentro de los Estados y las sociedades. En consecuencia, la formación, por no decir las capacidades políticas, de fenómenos en apariencia puramente socioeconómicos, como los grupos de interés y las clases, depende en una medida importante de las estructuras y actividades de los mismos. Estados en los que, a su vez, tratan de influir los actores sociales.

En síntesis, el estudio de las políticas públicas propone un equilibrio entre autonomía estatal y autonomía social, sociedades con poder de decisión, que equilibren los deseos de los tecnócratas. También, un equilibrio en las capacidades: se requiere un Estado efectivo, pero también una sociedad fuerte, controladora y capacidad de decidir, combinado con una capacidad de actuar y resolver problemas. Se requiere capacidad estatal para hacer, pero también participación de grupos económicos para invertir. El Estado debe construir nuevas políticas públicas que se constituyan como ámbitos de mediación entre la sociedad y el mercado. Mediación que debe ser entendida como distribución de ingresos, oportunidades y capacidades a la mayoría de la ciudadanía.

Joel S. Migdal (2001), quien se opone a una decisión completa de la sociedad o del Estado. Este autor advierte que a pesar del triunfo que han tenido las ciencias sociales en devolver el Estado al centro del debate, en el campo real y actual se presenta otra cosa. Los Estados reales han demostrado menos coherencia que sus teóricos y, a pesar de sus aparente recursos, han tenido grandes dificultades para la formulación de políticas públicas en el cambio social de éxito. Tanto el enfoque centrado en el Estado como el centro en la sociedad demuestra que ambos enfoques están fragmentados y que se enfrentan a un multitud de organizaciones sociales (las familias, los clanes, las corporaciones multinacionales, las empresas nacionales, las tribus, partidos políticos, y parejas de patrón-cliente) que quieren mantenerse y luchar por el poder, quieren fijar las reglas que guían el comportamiento de las personas. Es necesario tener miradas que permitan mostrar como las sociedades y los Estados crean y mantienen distintas formas de estructurar la vida diaria.

Una burocracia que esté en contacto con el mundo privado, que se relacione con empresarios, como lo propone Weber (1997), lo que permite un compromiso colectivo en acciones públicas. Entender que las políticas públicas son acciones conjuntas para resolver problemas comunes. En palabras de Evans (1996, p. 536), se requiere trabajar en la construcción de *Estados desarrollistas*, caracterizados por una combinación entre una burocracia idónea, capacitada, altamente efectiva, comprometida y atenta con la problemática social y el bienestar público, y una sociedad activa, participativa. Una sociedad construida con un proyecto compartido, donde se equilibren las fuerzas del mercado, del Estado y de la sociedad (Barrett y Fudge, 1981; Barzelay, 2003; Heineman, Bluhm y Kearney, 1997; Heyfetz y Sinder, 1992; Huerta y otros, 2004).

BIBLIOGRAFÍA

- Abrams, Phillip (1988 [1977]). "Notas sobre la dificultad de estudiar el estado". En: *Journal of Historical Sociology*, Vol. 1, No 1, March 1988, pp. 58-89.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando (1989). *Weber: la idea de ciencia social*. 2 vols. México, Universidad Nacional Autónoma de México/Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando (1996). Estudio introductorio. En: Aguilar, Luis Fernando. *El estudio de las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 7-73.
- Almond, Gabriel y James Samuel Coleman (Comp.) (1960). *The Politics in the developing areas*. Princeton, Princeton Press.
- Anderson, James (1990). *Public Policymaking: An Introduction*. Boston, MA, Houghton-Mifflin Co., 331p.
- Areola Gallego, Miguel (1968). *Textos fundamentales para la historia*. Madrid, Alianza Universidad, 638p.
- Atkinson, Michael and William Coleman (1992). "Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance". En: *Governance*, Vol. 5, No. 2, pp. 154-180.
- Ayala Espino, José (1996). *Mercado, Elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*. México, Porrúa, 471p.
- Barrett, Susan and Fudge, Colin (eds.) (1981). *Policy and Action, Essays on the Implementation of Public Policy*. London: Methuen.
- Barzelay, Michael (2003). *La nueva gestión pública: un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México, Fondo de Cultura Económica, 172p.
- Bell, Daniel (1976). *The cultural contradictions of capitalism*. Heinemann: London.
- Bodin, Jean (1992). *Los seis libros de la República*. Selección, traducción e introducción de Pedro Bravo Gala. Madrid, Editorial Tecnos. LXXX, 307 p.
- Boron, Atilio (2003). *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Colección Secretaria Ejecutiva, Clacso, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Agosto 2003. p. 320. 950-9231-88-6. [En línea]: <<http://www.clacso.org/wwwclacso/espanol/html/libros/estado/estado.html>>. [julio 10 de 2011].
- Cavarozzi, Marcelo (1978). "Elementos para una caracterización del capitalismo oligárquico". *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 40, No. 4, (Oct- Dic), pp. 1327-1351.
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza Editorial Mexicana, 392p.
- Cuervo, Jorge Iván (2007). "Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental". En: Jolly, Jean-Francois y Jorge Ivan Cuervo (Editores). *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 65-96.
- Dahl, Robert (1989). *La Poliarquía participación y oposición*. Madrid, Editorial Tecnos, 232p.
- Dahl, Robert (1970). *Modern Political Analysis*, 2ª Ed. New Jersey, Prentice Hall Inc.
- Dandeker, Christopher (1990). *Surveillance, Power and Modernity: Bureaucracy and Discipline from 1700 to the Present Day*. Cambridge, Cambridge Polity Press, IX, 243p.
- Dye, Thomas (1975). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs (N. J): Prentice-Hall.
- Dunn, William (1981). *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 388p.
- Easton, David (1969). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires, Amorrortu, 186p.

- Easton, David (1981). "The political system besieged by the state". *Political Theory*, 9, N° 3 (August 1981), pp. 303-325.
- Edwards, George e Ira Sharkansky (1978). *The Policy Predicament*. San Francisco, W.H. Freeman & Co., 336p.
- Elias, Nolbert (1997). *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México, Fondo de Cultura Económica. 449p.
- Esping-Andersen, Gosta (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Madrid, Fondo de Cultura Económica, 309p.
- Etzioni, Amitai (1968). *The active society: a theory of societal and political processes*. New York, The Free Press, xxvi + 698p.
- Evans, Peter (1996). "El Estado como problema y como solución". *Desarrollo Económico*, Vol. 35, No. 140 (enero-marzo 1996), pp. 529-562.
- Evans, Peter; Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge, Cambridge University Press, 404p.
- Fernández, Antoni (1996). "Las políticas públicas". En: Badia, Miguel Caminal. *Manual de Ciencia Política*. Madrid, Editorial Tecnos, pp. 428-450.
- Giddens, Anthony (2000). *Sociología*. Madrid: Alianza Editorial, 424 p.
- Giddens, Anthony (1985). *The Nation-State and Violence*. Berkeley, University of California Press, 399p.
- Hampsher, Monk (1996). *Historia del pensamiento político moderno: los principales pensadores políticos de Hobbes a Marx*. Barcelona, Ariel, 682p.
- Hegel, G. W. Friedrich (1999). *Principios de la Filosofía del Derecho*. Barcelona, Edhasa, 500p.
- Heineman, Robert A., Bluhm, Peterson, and Kearney (1997). *The World of the Policy Analyst: Rationality, Values, & Politics*. 2nd edition. Chatham House Publishers, Inc. Chatham, New Jersey.
- Heifetz, Ronald and Riley Sinder (1992). *Political Leadership: Managing the Public's Problem Solving*. Londres, The Power of Public Ideas.
- Hobbes, Thomas (1980). *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México, Fondo de Cultura Económica, xxvii, 618p.
- Huerta, Maria Antonieta; Ahumada Beltrán, Consuelo; Pressaco, Fabian; Puente, Jesús (2004). *Las políticas públicas y las nuevas relaciones Estado-Sociedad, los casos de Chile, Colombia y Guatemala*. Bogotá: Universidad Javeriana, Universidad Alberto Hurtado de Chile, Universidad Ragaél Landívar y AICD-OEA, 189p.
- Jones, Charles (1984 [1970]). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, C.A., Wadsworth, 170p.
- Jessop, Robert (1990). *State Theory. Putting Capitalist States in their Place*. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 184p.
- Jessop, Robert (1999). *Crisis del Estado de Bienestar*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Siglo del Hombre Editores.
- Jessop, Robert (2000). "Bringing the State Back In (Yet Again): Reviews, Revisions, Rejections, and Redirections". [En línea] Paper presented to IPSA Conference (Quebec 2000). <<http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jesspo.Bringing-the-State-Back-In.pdf>> [8 de agosto de 2011].
- Jessop, Robert (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid, Catarata, 374p.
- Johansen, Leif (1965). *Publics Economics*. Amsterdam, North Holland, ix, 367p.
- Kelsen, Hans (1934). *Teoría general del Estado*. Buenos Aires, Editorial Labor, 544p.
- Kelsen, Hans (1995). *Teoría General del Derecho y del Estado*. México, Universidad Autónoma de México, 478p.
- Kingdon, John (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York, Longman, xiv-253p.
- Krasner, Stephen (1978). *Defending the National interest*. Princeton, Princeton University Press, 415p.
- Lasswell, Harold (1971). "La concepción emergente de las ciencias de política". En: Aguilar Villanueva, Luis Fernando (1996). *El estudio de las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 105-117.
- Lazzeta, Osvaldo (2003). "La democracia y los vaivenes de lo público-estatal". [En línea] *Revista de la Saap*. <<http://www.saap.org.ar/esp/docs-revista/revista/pdf/1-2/lazzetta.pdf>>, [agosto 20 de 2011].
- Lerner, Daniel and Harold D. Lasswell, eds. (1951). *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford, Stanford University Press, 344p.

- Lechner, Norbert (1986). "Presentación" y "Epílogo". En: Lechner Norbert (comp.). *Estado y política en América Latina*. México, Siglo XXI Editores, 486p.
- Mann, Michael (1983). "The Autonomous Power of the State". En: *Archives Européennes de Sociologie*, 25, pp. 187-213.
- Mann, Michael (1985). *The Social Sources of Power*. Vol. 1. Cambridge, Cambridge University Press, 213p.
- Mann, Michael (1987). "War and Social Theory". En: M. Shaw and C. Creighton, eds., *The Sociology of War and Peace*. London, Macmillan, pp. 54-72.
- Maquiavelo, Nicolás (2010). *El príncipe*. Madrid, Alianza, 170p.
- March, James y Olsen, Johan (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. De la teoría organizacional a la ciencia política*. México, Fondo de Cultura Económica, 330p.
- Marx, Karl (1974). *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*. En: Marx – Engels. *Obras Escogidas* (Tomo I, Cap. I). Moscú, Progreso, 517p.
- Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editores Ariel, S.A., 271p.
- Mendíaz, María Graciela (2004). "El Estado y las políticas públicas. Las visiones desde el neoinstitucionalismo". [En línea], disponible en: <http://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/847/Mend%C3%ADaz_%20El%20Estado%20y%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas_Ala.pdf?sequence=1>, [agosto 20 de 2011].
- Migdal, Joel (2001). *State in Society*. Cambridge, Cambridge University Press, 291p.
- Miliband, Ralph (1970). *El Estado en la sociedad capitalista*. México: Siglo XXI, 273 p.
- Miliband, Ralph (1978). *Marxismo y política*. Madrid, Siglo XXI.
- Molina, Ignacio y Santiago Delgado (2001). *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*. Madrid, Alianza Editorial, 135p.
- Nelson, Bárbara (2001). Políticas públicas y administración: una visión general. En: Goodin, Robert y Klingemann, Hans Dieter (2001). *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid, Istmo, pp. 795-860.
- Nordlinger, Eric (1981). *The Autonomy of the Democratic State*. Cambridge, Harvard University Press, 239p.
- North, Douglass (1984a [1981]). *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid, Alianza Universidad, 244 p.
- North, Douglass (1984b) "Government and the Cost of Exchange in History". En: *Journal of Economic History*, 44, pp. 255-264.
- North, Douglass (1990). "A transaction cost theory of politics". En: *Journal of Theoretical Politics* Vol. 2, No. 4, pp. 355-367.
- North, Douglass (1995 (1990)). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica, 190p.
- Peters, Guy (1986). *American Public Policy*. Chatham (N.J): Chatham House. viii, 344p.
- Poulantzas, Nicos (1979). *Estado, Poder y Socialismo*. Madrid, Siglo XXI, 326p.
- Poulantzas, Nicos (1985). *Poder político y clases sociales en el Estado Capitalista*, Siglo XXI, México, 471p.
- Porter, Bruce (1996). *War and the Rise of the State*. New York, Free Press, 400p.
- O'Connor, James (1981). *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona, Península, 352p.
- O'Donnell, Guillermo (1993). "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas". En: *Desarrollo Económico*, Vol. 33, N. 130 (Julio/ Septiembre), pp. 164-174.
- Offe, Claus (1991). *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. México, Editorial Patria, S.A. y Alianza Editorial.
- Romero, Jorge Javier (1999). Estudio Introductorio. "Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías." En: Powell, Walter y DiMaggio, Paul (compiladores). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica, pp. 33-78.
- Rosanvallón, Pierre (1995). *La crisis del Estado providencia*. Madrid, Editorial Civitas, 180p.
- Roth Deubel, André-Noel (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Ediciones Aurora, 232p.

- Salazar Vargas, Carlos (1995). *Las políticas públicas*, Colección Profesores No 19. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas.
- Schmitt, Carl (1991). *El concepto de lo Político*. Madrid: Alianza Editorial, 153p.
- Schmitt, Carl (2004). *El Leviatán en la Teoría del Estado de Tomas Hobbes*. Granada, Editorial Comares. LXXIX, 94p.
- Scott, Richard; Meyer, John (1991). "The organization of societal sectors: Propositions and early evidence". En: W. W. Powell y P. J. DiMaggio (Eds.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago, University of Chicago Press, pp. 108-140.
- Shaw, Martin (1991). *Post-military Society*. Cambridge: Polity, viii, 229p.
- Skocpol, Theda (1989). "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual". [En línea] Acuña, Carlos H. (Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2007. pp. 169-202. <www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/libro_acuna.pdf> [agosto 20 de 2011].
- Silva Herzog, Jesús (1963). *Antología del pensamiento económico-social: I De Bodino a Proudhon*. México, Fondo de Cultura Económica, 606p.
- Simón González, M. A. (2004). *Más allá de las mesas separadas: El desarrollo del concepto de autonomía política en las tradiciones estructuralistas y pluralista contemporánea*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 503p.
- Smith, Adam (1958 [1776]). *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México, Fondo de Cultura Económica, 917p.
- Stepan, Alfred (1985). "State Power and the Strength of Civil Society in the Southern Cone of Latin America". En: Evans, y otros, eds, (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 317-345.
- Stigler, George (1971). "The Theory of Economic Regulation". En: *Bell Journal of Economic and Management Science*, Vol. 2, No. 1, (Spring, 1971), pp. 3-21.
- Subirats, Joan (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, Ministerio para las administraciones públicas.
- Tilly, Charles (1973) "Reflections on the History of European State-Making". En: Charles Tilly, ed., *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, Princeton University Press, pp. 3-83.
- Tilly, Charles (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos, 900-1900*. Madrid: Alianza Editorial, 378p.
- Valencia Agudelo, Germán Darío (2005). "Los grupos de interés en la regulación de la industria eléctrica colombiana". En: *Lecturas de Economía* ene.-jun. de 2005. No. 62, pp. 123-156.
- Valencia Agudelo, Germán Darío y Yohan Alexis Álvarez (2008). "La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación". En: *Estudios Políticos*, No 33. (julio-diciembre de 2008), pp. 80-110.
- Valencia Agudelo, Germán Darío (2011) "Teoría económica y formación del Estado nación: mercantilistas y liberalistas". En: *Ecos de Economía*. Vol. 15, No 32, pp. 147-169.
- Vargas, Alejo (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas Públicas*. Bogotá, Almudena editores, 196p.
- Weber, Max (1997 [1924]). *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1237p.
- Weir, Margaret y Theda Skocpol (1993 [1985]). "Las estructuras del Estado: una respuesta 'keynesiana' a la Gran Depresión". En: *Zona Abierta* 63/64, pp. 73-153.
- Wiesner Durán, Eduardo (1998). *Efectividad de las Políticas Públicas en Colombia*. Bogotá, Tercer Mundo Editores y Departamento Nacional de Planeación, 308p.
- Wildavsky, Aaron (1979). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston, Little Brown, 431p.
- Zimmerman, Héctor (2001). "Aparición y desarrollo de las políticas públicas". Primer Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración Pública, Rosario, 30 de agosto a 1° de septiembre de 2001. [En línea] <<http://aulas.blogia.com/temas/politicas-publicas.php>>. [Marzo 10 de 2008].