



# Políticas públicas y justicia social

ALEX RICARDO CALDERA ORTEGA

Universidad Autónoma de Aguascalientes

Países como México están viviendo procesos intensos de cambio político. De manera particular se han ido consolidando transformaciones que apuntalan un sistema político cada vez más democrático, consolidándose primero en procedimientos, reglas e instituciones cada vez más transparentes para elegir los gobernantes. Hoy nadie duda que hay mayor competitividad entre partidos y candidatos. Sin embargo, ya recorrido un camino de por lo menos diez años de procesos electorales confiables, el país se encuentra con ciudadanos desencantados con estos cambios ya que los resultados no han trascendido lo meramente electoral y, al contrario, han dejado ver una crisis política institucional que ha llevado a una parálisis relevante de su funcionalidad para la democracia.

Intensas desigualdades sociales subsisten en el país y la conflictividad es un problema latente con el que tienen que sortear las autoridades de todos los órdenes de gobierno. Esto último me lleva a plantear ciertas líneas argumentativas en pro de una reformulación de la actuación del gobierno, acompañadas de una invitación a nuevas líneas de investigación y reflexión en torno a los asuntos pendientes de la democratización mexicana, ya que lo electoral, al plantearse superado en esencia,<sup>1</sup> lleva a centrarse en cuestiones que tienen que ver más con el funcionamiento cotidiano de las instituciones políticas y de sus resultados para la gobernabilidad.

## Las políticas públicas y la crisis del Estado de bienestar

En México el enfoque disciplinario de políticas públicas es producto del cambio de rumbo registrado en los ochenta, a fin de establecer en el país los postulados del "Consenso de Washington" signado por las potencias mundiales encabezadas por EU e Inglaterra durante los setenta y que significaron el fin del modelo de desarrollo conocido como del Estado de bienestar o Estado social de derecho, y pasar a uno llamado Estado regulador o neoliberal. La influencia

de muchos académicos que durante este periodo se habían formado en universidades de estos países desarrollados trajo el modelo para enseñarse en universidades mexicanas privadas y aplicarse en primera instancia en los aparatos de decisión del gobierno federal mexicano.<sup>2</sup>

A partir de esto, muchos de los investigadores sociales interesados en el tema y políticos conscientes de este hecho criticaron el enfoque y lo tildaron de ideologizado y no propio para la realidad que estaba viviendo el país.<sup>3</sup>

En cierta forma la crítica era justificada, ya que la forma de decidir las políticas públicas no correspondía a la realidad norteamericana en la que había nacido el enfoque en los años cincuenta, pues la complejidad de actores e intereses y mecanismos de decisión y vinculación democrática, como la que suponía el sistema político de EU, no existía en México, donde más bien se tenían políticas gubernamentales en pocos centros de decisión (sistema político presidencialista "vertical") que para nada tenían carácter de "públicas".

Por su parte, Luis F. Aguilar, en su estudio introductorio al tomo uno de su antología de políticas públicas (*El estudio de las políticas públicas*) identifica el momento por el que está pasando el país a finales de los ochenta y principio de los noventa, como uno de democratización basado en un achicamiento del Estado y la búsqueda de la racionalidad. Ese redimensionamiento (del papel) del Estado estaba relacionado con su adelgazamiento, y en la redefinición de lo que debía y podía hacer el gobierno. Aguilar criticaba al *ancien regime* priista en la forma de hacer políticas verticales y monopolizadoras del espacio público, aquel donde el ámbito estatal y el aparato gubernamental-burocrático se desbordaban en paralelo con la decrecida del autoritarismo.

En los años ochenta, a partir de la crisis económica, se había descubierto el Estado y el gobierno limitados. Para Luis F. Aguilar el tamaño del Estado tenía implicaciones cualitativas, es decir, políticas. El Estado pos-revolucionario tenía una alta forma centralizada de



hacer política (*politics*) y hacer políticas (*policies*) a través del gobierno federal, sin los contrapesos de los estados y los municipios, y sin las contrapropuestas de la competencia democrática y la lucha de las ideas en la opinión pública, cosa en la cual sin duda tenía razón y compartía incluso con sus críticos. De hecho, esa es la razón principal por la que el interés de la ciencia política mexicana nunca se había mostrado por la forma de hacer las políticas en el sistema político. Pero la visión de Aguilar de que sólo la privatización, desincorporación, desregulación, liberalización y apertura eran los mecanismos para regresarle al gobierno su función original al parecer se ha quedado limitada, pues muestran su carácter parcial e ideologizado.

El mismo Aguilar reconoce en su segundo estudio introductorio aparecido en *La hechura de las políticas* que la disciplina de las políticas públicas apareció de hecho en un contexto en el que el Estado benefactor estaba en su punto más álgido de legitimidad. El que el gobierno atendiera cada vez más asuntos hacía necesario un enfoque que se preocupara por entender cada uno de los problemas y los dimensionara en su justo punto, ya que cada uno tenía sus propias implicaciones políticas, económicas y sociales.

La "ciencia de las políticas", como las llamó Harold D. Lasswell en 1951, no buscaban otra cosa que el uso de la racionalidad en el diseño de las políticas públicas, pero no esa racionalidad meramente técnica, instrumental y procedimental (como la visualizaba la antigua disciplina de la administración pública), sino refiriéndose al uso de las herramientas intelectuales de las ciencias sociales que permitirían entender esa complejidad en las decisiones públicas, pero también para mejorar las políticas en un sentido de contenido al preocuparse por los asuntos que "permitan la realización más completa de la dignidad humana".

La visión (neo) liberal es sólo una desde la cual se puede observar los fenómenos de las políticas públicas, no la única. La tradición de la filosofía y teoría política liberal-elitista fue la que arrinconó el enfoque de las políticas públicas de los setenta y ochenta en una postura donde sólo los especialistas podían decidir lo mejor para el resto de la sociedad, incluso llevó a algunos de ellos a asaltar el poder en nuestro país y reemplazar a la elite política tradicional.

Hay varios lentes desde los cuales puede contrarrestarse esta percepción, una de ellas es del filósofo John Rawls, quien a partir de su teoría de la justicia social nos plantea una buena alternativa para ir reconfigurando el modelo para hacer políticas pú-

blicas en países como el nuestro, donde las desigualdades son aberrantes.

### Puntos de encuentro

Como se dijo anteriormente, la disciplina de las políticas (ciencia de las políticas) también es en esencia "normativa" al buscar el diseño de decisiones públicas que busquen la dignificación del hombre, es decir, tal y como las llama Lasswell, éstas sean "*policy sciences of democracy*".

Es por esto último que la disciplina debe basar su análisis en postulados teóricos y filosóficos propios. El alcance práctico de la postura de Rawls está esencialmente en los estudiosos, quienes transmitirían a los quienes toman decisiones la esencia de la justicia social en el diseño de políticas. No es ingenuidad el pensar en que los analistas de políticas puedan sostener sus recomendaciones a partir de premisas que tengan un sustento valorativo "democrático", pues esa responsabilidad esta, en última instancia, en el propio analista.

El primer punto de encuentro entre la disciplina de las ciencias políticas y la teoría de la justicia social planteada por John Rawls está en ese punto precisamente, en su carácter normativo que trata de aterrizar en lo prescriptivo para mejorar las políticas en su contenido. Con esto también está ligado el segundo punto de encuentro, el carácter pragmático. Rawls estaba convencido que su filosofía política podía ofrecer una teoría del hombre además de delinear instituciones, políticas y prácticas deseables. El tercer punto de encuentro entre *policy sciences* y *theory of justice* es, pues, su interés por los casos prácticos.

Las políticas públicas que se piensen y se diseñen en México, a parte de ser racionales, deben tener un plusvalor: justicia social.

Estamos en una nueva coyuntura, la de la crisis del Estado neoliberal, en la que filosofía, ciencia y "políticas" pueden ir de la mano. El positivismo en la elaboración de políticas había despolitizado las decisiones técnicas, presentándolas como objetivas y, por ende, buenas. Pero los resultados de las políticas neoliberales han estado cargados de valores todo el tiempo, con resultados políticos específicos, favoreciendo a elites políticas concretas.

La teoría política de Rawls es esencialmente operativa, desprovista de premisas filosóficas con intenciones de totalización de la realidad, es sólo la defensa de un procedimiento para llegar a acuerdos bá-



sicos mediante la liberalización pública. Y esto último precisamente es lo que más une a la teoría de Rawls con el análisis de políticas, al ser los dos instrumentos para la discusión pública a través de la argumentación.

La gobernabilidad democrática requerida actualmente, según Norbert Lechhner, es la referida al desarrollo de las, "capacidades institucionales y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales, capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política". Las instituciones políticas propias de la gobernabilidad pues, serán todas aquellas reglas (mecanismos formales e informales), rutinas y valores (percepciones y creencias) que relacionadas entre sí "adecuadamente" en un momento determinado configurarán ese estado de equilibrio del sistema. Y si la gobernabilidad designa una propiedad o cualidad que nos indica "grado de gobierno" que se ejerce en una sociedad, y aunado sobre todo en los tiempos actuales de transición de los sistemas políticos latinoamericanos a principios del XXI, el tipo de instituciones que le darán significado positivo a la gobernabilidad serán únicamente las más apegadas al paradigma *democrático*.

La gobernabilidad se explica a partir de que "los gobiernos hagan lo correcto y trabajen en la puesta en práctica de las acciones que se proponen, y en las que se esperan deben cumplir". Concretamente dentro de un régimen democrático, una buena decisión política –o legítima– será aquella que muestra el respeto a dos puntos fundamentales: que todos los actores apropiados y sus intereses fueron tomados en cuenta en el proceso de tomar la decisión; y que el liderazgo político existe y que ha sido ejercido de manera apropiada, de acuerdo con los valores y las normas de la institución. La calidad de la acción gubernamental estará determinada no tanto por los resultados, sino por la forma adecuada del cómo se toman las decisiones políticas, y más concretamente con la inclusión cada vez mayor de los actores involucrados en la cuestión y, más ampliamente, a la ciudadanía.

La acción del gobierno y su eficacia, tanto en la gestión como en la prestación de los servicios públicos necesarios, también es importante para el logro de niveles más altos de legitimidad democrática. El ejercicio cotidiano del poder se ve sometido a una fuerte presión de demandas sociales, en ese sentido los gobernantes actuales deben ser eficaces a la hora de tratar de satisfacer esas demandas, muchas veces con una capacidad limitada en términos administrativos para hacerlo –recursos, estructuras y, marcos regla-

mentarios y regulatorios. El mantenimiento del grado adecuado de gobierno sobre la sociedad, será el ejercicio tanto eficaz como eficiente de la acción política por parte de éste.

El sistema también será más gobernable en la medida en que se posea una mayor capacidad de adaptación y una mayor flexibilidad institucional respecto a los cambios del entorno nacional e internacional, económico, social y político. La estabilidad política es la previsible capacidad del sistema para durar en el tiempo. Aunque es necesaria la consideración de esa interdependencia con el contexto también es un problema para mantener el equilibrio gobernable del sistema, dado el incremento de la interacción global, la capacidad de decisión de los gobiernos nacionales tiende a estar acotada por límites más estrechos; la expansión de las fuerzas y organizaciones transnacionales han reducido la influencia particular para que los gobiernos puedan ejercer sobre las actividades de sus ciudadanos.

Es hora de que las políticas estén contenidas de "valor" y que la ciudadanía intervenga en el proceso de elaboración de políticas públicas.

- 1 No es que los temas en torno a los problemas electorales ya no tengan relevancia para la investigación científica social de México por "ya encontramos en un sistema político electoral confiable", sino que, por mucho tiempo estas investigaciones ocuparon un espacio importante en la reflexión politológica del país por tratarse del principal problema para la democratización mexicana. Ahora incluso es necesario el debate a partir de las reformas "de segunda generación" que el sistema electoral y de partidos necesita.
- 2 A Luisa E. Aguilar Villanueva se le puede atribuir mucho de esta paternidad en México. Su *Antología de políticas públicas* es un esfuerzo considerable para traer el enfoque disciplinario al país. Los textos clásicos incluidos en esa antología primero fue discutida con alumnos y profesores del ITAM en la ciudad de México (véase la presentación en cada uno de los tomos de la antología).
- 3 Las principales críticas las encontramos en Omar Guerrero.