

Uno de los aspectos característicos del enfoque de las políticas públicas es que se enraíza en investigaciones empíricas y en sus implicaciones para la acción, sin embargo, dichas políticas se inscriben en la línea de las teorías propuestas por la filosofía política o el pensamiento económico o como una reacción en su contra. Así, los diferentes modelos teóricos que contribuyen a conocer mejor las políticas públicas se pueden reunir en tres grupos principales. El primero, centrado en un enfoque social, privilegia al individuo y al pluralismo social, y sólo concibe al Estado—desde una perspectiva funcionalista—como una ventanilla encargada de atender las demandas sociales. En cambio, un segundo grupo de teorías atribuye al Estado la condición de instrumento al servicio de una clase o de grupos específicos, por lo que éste sólo dispone de autonomía marginal, ya represente los intereses del capital (teorías neomarxistas) o de burócratas o expertos que controlan desde su interior (teorías neoweberianas). Por último, un tercer conjunto intenta encontrar un camino intermedio y se avoca a interpretar los equilibrios y desequilibrios que se generan entre el Estado y la sociedad y que las políticas públicas traducen. Neocorporativismo, neoinstitucionalismo y *policy communities* constituyen variantes de una misma preocupación; es decir, el doble rechazo de un racionalismo economicista y de una sociedad que depende de un Estado, a su vez, cautivo de una minoría (Meny y Thoenig, 1992: 45-46).

De manera que las definiciones de las políticas públicas oscilan entre las que las sitúan como producto de las decisiones de un actor central, ya sea el aparato de administración del Estado o algún grupo dominante en la escena política, y las que proponen la interacción de diversos actores involucrados en los asuntos públicos.

En este texto retomo algunas preguntas planteadas por Charles Lindblom (1991): ¿quién formula en realidad las políticas públicas?, ¿las formulan las elites?, ¿tienen alguna influencia los ciudadanos comunes?, y las analizo a partir de algunas transformaciones que han sufrido las políticas sociales¹ dentro del marco político nacional.

¹ Cabe señalar que visto de manera deductiva, un régimen de bienestar está constituido por “tres instituciones que producen bienestar social: la familia (basándose en la reciprocidad), el mercado (basándose en el intercambio), y el Estado (basándose en la redistribución). Un régimen de bienestar se identifica en función de la contribución relativa de estas tres instituciones a la suma total del bienestar social”. De tal suerte que el Estado de bienestar se podría definir como las acciones públicas dirigidas a la redistribución de la riqueza, y la política social como los cursos de acción orientados a la asistencia y promoción social. Véase Esping-Andersen cit. en Montagut (2000).

La presentación lleva un orden cronológico y en cada etapa se observan contenidos, instrumentos y actores involucrados en la elaboración de dichas políticas.

POLÍTICA AUTORITARIA Y POLÍTICAS UNIVERSALISTAS

Durante gran parte del siglo xx, en México se mantuvo un régimen a todas luces *autoritario*. En términos de Juan Linz, un sistema que se caracterizó por un *pluralismo limitado*, aunque distinto a los gobiernos totalitarios y democráticos (Linz, 1978: 205-263). La distribución del poder era bastante asimétrica y una minoría constituía la *clase gobernante*. Pareto bautizó al estrato dominante con el nombre de elite gobernante o elite política, y desde entonces se le refiere de ese modo (Pareto, 1966: 248-249).

Durante este periodo, donde el Estado fue el centro de todos los ámbitos, la política social tuvo como objetivos: cumplir los derechos sociales (ya que a las garantías individuales, consideradas en las legislaciones, se incorporaron las de carácter social); socializar el bienestar, para proporcionar a todos y todas las condiciones básicas; y redistribuir el ingreso entre los diversos sectores, pues el destinatario era la población en general. Se sustentó en la prestación gratuita o subsidiaria de servicios básicos (salud, educación, vivienda, pensiones de retiro), protección laboral, redistribución fiscal y subsidio al consumo popular.

La política social iba dirigida a toda la población, pero especialmente a los sectores menos favorecidos. Los instrumentos fundamentales para cumplir sus objetivos eran la legislación laboral, a través de la cual se establecían prestaciones obligatorias para todos los empleadores; la legislación fiscal, mediante la cual se pretendía que a mayor nivel de ingreso se pagaran más impuestos, lo conocido como estructura fiscal progresiva; y el subsidio al consumo popular, que se hacía a través del ofrecimiento de artículos a un menor costo que el del mercado, ya sea producidos o adquiridos por la agencia gubernamental.

En todas sus fases, desde la conformación de la agenda hasta la evaluación de resultados, las políticas sociales quedaban en manos de un actor central: el gobierno. Así, quienes tenían acceso a mejores servicios eran los que tenían mayor capacidad de negociación política, por ejemplo las grandes corporaciones. La seguridad social se convirtió

en instrumento de intercambio político y, por tanto, los más necesitados eran a la vez los menos favorecidos. Otra desventaja era la mala calidad de los servicios, ya que los usuarios no tenían alternativas para elegir, los prestadores de estos beneficios no se preocupaban por mejorarlos. Además, como se trataba de grandes agencias gubernamentales, éstas operaban con una enorme burocracia que incrementaba de manera significativa los costos de operación.

Al final de este periodo, impulsado por la crisis de la gestión estatal, se generó una tensión que llevó a la disyuntiva: o la hegemonía política permanecía en el sector gubernamental, o cambiaba al sector privado. El resultado se sabe.

POLÍTICA DIVERSIFICADA Y POLÍTICAS FOCALIZADAS

A partir de la década de los ochenta, diversos estudios se han ocupado de medir el grado de acercamiento de la economía mexicana a un sistema de libre mercado. Por una parte, The Fraser Institute publica en su informe anual sobre la libertad económica en el mundo el Índice de Libertad Económica (ILE).² De acuerdo con este indicador, la economía mexicana tuvo su mayor avance hacia una economía de libre mercado entre 1985 y 1990. Por otra parte, el Banco Interamericano de Desarrollo, en su informe sobre el progreso económico y social de América Latina en 1996, presentó un índice de reformas económicas basado en la remoción de obstáculos a la libertad de comercio y financiera, la reducción de impuestos, la privatización de empresas públicas y la desregulación laboral. Bajo este indicador, las reformas que más acercaron a México a dicha economía ocurrieron entre 1990 y 1991 (PNUD, 2003: 76).

En el debate político predominó la perspectiva de grupos empresariales y gubernamentales que adjudicaron el problema de la crisis a la excesiva intervención de los gobiernos en la economía, lo que generó distorsiones y estancamiento. Ante ello se tuvo que realizar un ajuste

² Este índice se calcula a partir del tamaño del gobierno (gasto, impuestos y empresas públicas), en la seguridad de los derechos de propiedad, en la existencia de una razonable política monetaria, en la libertad del comercio internacional y en la regulación de los mercados (créditos, trabajo y empresas), y atribuye un valor de cero a las economías altamente indefinidas por el gobierno y de uno a diez a las que más se acercan al libre mercado.

para lograr el funcionamiento del libre mercado, con los costos sociales que esto implica y que es necesario compensar a través de la política social.

De acuerdo con lo anterior, el principal objetivo de la política social es compensar los costos sociales del ajuste estructural para los sectores que los padecen de manera más aguda, los llamados grupos vulnerables o los que se encuentran en una situación de pobreza extrema; pero también se pretende desarrollar el capital humano, en otras palabras, dotar de capacidades básicas a la población pobre para que pueda competir en el mercado, pues se considera que la ausencia de éstas es el origen de la pobreza.

Los contenidos de las políticas sociales se relacionan con la dotación de bienes básicos a los grupos en pobreza extrema (alimentación, salud, educación); así como recursos para el desarrollo de la capacidad productiva autoorganizada de la población pobre que es “viable” económicamente o que puede garantizar su subsistencia; y la inversión en infraestructura social (salud y educación básicamente). Las destinatarias y los destinatarios de las mismas ya no son el universo de la sociedad, como en el periodo anterior, sino sectores seleccionados, focalizados, pues se parte del supuesto de que el gasto dirigido a toda la población es ineficiente porque subsidia a quienes no lo necesitan y margina a los más necesitados. Uno de sus instrumentos básicos es la selección de grupos a los que se dirigirá la ayuda: por edad (niños, niñas, ancianos, ancianas), por género (mujeres) o por ingreso (los que están por debajo de la línea de pobreza). En algunas ocasiones se elabora un censo para establecer el grupo de acción focalizada, o bien subsidios directos al consumo (a la demanda más que a la oferta), esto es, transferencia directa de recursos para apoyar el consumo.

En cuanto a los agentes que intervienen tenemos al gobierno, que establece las políticas, toma las decisiones y las ejecuta. El financiamiento de las acciones se hace con recursos públicos, pero también con fondos provenientes de la banca multilateral, de la cooperación internacional y de la ayuda filantrópica nacional, y además se hace intervenir al grupo beneficiado, a través del aporte de mano de obra o en metálico. Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) participan en la implementación, particularmente en las acciones de asistencia y de desarrollo de capital humano; también se otorga la concesión de servicios a grupos autoorganizados de quienes en otro tiempo fueron empleados (cooperativas de maestros que se hacen cargo de las

escuelas, y médicos y enfermeras que se responsabilizan de las clínicas), así como de la iniciativa privada, por ejemplo, los bancos que administran los fondos de retiro. Entonces se involucran múltiples actores (ONG, comunidades, iniciativa privada, gobiernos locales) que promueven su corresponsabilidad en las labores de ayuda social. Sin embargo, además de propiciar la atención de problemas específicos de forma aislada —lo que dificulta el establecimiento de políticas sociales que aprovechen de manera integral los recursos disponibles—, la dotación de recursos a grupos específicos aumenta la probabilidad del uso clientelar de los mismos, porque el funcionario de la administración central o incluso local pueden aprobar los proyectos con base en criterios de intercambio político.

Si bien durante los últimos veinte años ha existido una diversidad de actores en la elaboración de las políticas sociales, su involucramiento ha sido distinto. El gobierno y algunos grupos empresariales se han encargado de tomar las decisiones y de orientar las políticas sociales focalizadas y asistencialistas, que dan soporte a las medidas del ajuste estructural; mientras que los organismos de la sociedad civil sólo han jugado un papel ejecutor. Sin embargo, algunas experiencias recientes apuntan a la emergencia de relaciones políticas distintas que inciden en la elaboración de las políticas sociales.

POLÍTICA PLURAL Y POLÍTICAS INTEGRALES

Estas experiencias se han desarrollado en el contexto de la transición política caracterizada por la amplia participación de diversos actores, para crear las condiciones que permitan reinstaurar los derechos individuales y colectivos de la población.

El objetivo de esta política social emergente (Canto, 1997) es potenciar la capacidad autogestiva, productiva y participativa de las y los pobres. En sus contenidos se reconoce que la situación de miseria es tal que se ha vuelto apremiante la atención asistencial (condiciones mínimas de sobrevivencia), pero que ésta debe realizarse con la participación de los destinatarios y las destinatarias, y con miras a su autonomía en las decisiones. Plantea el establecimiento de políticas que potencien la capacidad productiva de los grupos vulnerables (tanto de bienes comercializables como de satisfactores de su propio consumo), lo cual coadyuva a generar liderazgos sociales para que los

sectores empobrecidos contribuyan al desarrollo integral y participen en el conjunto de decisiones públicas que los afectan. Plantea a la vez la reivindicación de derechos sociales para toda la población.

Estas experiencias de política social consideran como destinatario preferencial a toda la población pobre, en particular la que es capaz de organizarse, es decir, las comunidades rurales y urbanas que pueden convertirse en sujetos activos o participantes, aunque toda la población puede ser destinataria en tanto detentadora de derechos sociales. Entre los instrumentos más importantes para conseguir sus objetivos destacan los mecanismos de financiamiento al alcance de comunidades y de organizaciones sociales y civiles; asesoría en la elaboración y desarrollo de programas de bienestar; establecimiento de políticas integradas y no sólo de proyectos específicos; participación de los diversos agentes en todo el ciclo de las políticas de desarrollo social (desde la agenda hasta la evaluación); marco legislativo adecuado para la participación y concretización de los derechos sociales; y entre los diversos actores están las alianzas locales, regionales, nacionales e incluso internacionales.

Esta política social no considera destinatarios pasivos, es decir, también deben constituirse en agentes o participantes. De manera más precisa, los involucrados en este modelo son, en primer lugar, los propios destinatarios de las políticas y sus organizaciones. Además están presentes los agentes gubernamentales, con énfasis en las autoridades locales (municipales y estatales) y la iniciativa privada, en tanto que ésta se sujete a las políticas de desarrollo social. Todos ellos deben actuar en un marco de complementariedad y con base en acuerdos específicos; no se descarta el gran pacto nacional, pero se piensa que éste tendría que partir de experiencias locales exitosas.

Cabe señalar que éstas refuerzan la pluralidad en la formulación de políticas sociales integrales, pero que en su estado actual encuentran limitaciones de elaboración. La primera es que aun siendo válido el énfasis en la comunidad, no existen desarrollos suficientes que permitan pronosticar cómo se relacionaría esta política social con las organizaciones clasistas, en especial las de trabajadores urbanos. Al parecer, tampoco hay un planteamiento para los bienes que se prestan a nivel nacional a la población abierta, como educación o salud. Por otra parte, aunque se reconoce la necesidad de la intervención del gobierno, no está suficientemente claro cómo se relaciona de manera sistemática con el sector empresarial y con las organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo, se ha superado la práctica donde el único agente de la política social era el gobierno. También existe la posibilidad de que participen la iniciativa privada y la sociedad civil y sus organizaciones en la formulación de las políticas sociales. Otra consecuencia del punto anterior es que al reconocer que no hay un proveedor único de bienes sociales (el gobierno), se abren alternativas para las usuarias y los usuarios.

Y pese a las similitudes entre la elaboración de políticas sociales integrales respecto a las focalizadas hay una diferencia fundamental: con estas últimas se trata de evitar los costos políticos del modelo económico, mientras que las experiencias recientes proponen una política social para modificar la relación política entre los sectores de la sociedad.

PARA CONTINUAR LA REFLEXIÓN

La esencia de la política es la acción, la toma de decisiones, la formulación y la ejecución de un programa instrumentado a través de políticas públicas. Así, la relación entre la política (*politics*) y la formulación de las políticas (*policies*) se constituye dialécticamente.

Como se aprecia en la elaboración de las políticas sociales, cada vez más son diseñadas, implementadas y evaluadas por diversos actores. Durante los periodos revisados se ha transitado de la presencia de un actor, el gubernamental, a una participación plural que incluye los sectores privado y social.

Con la conformación actual de redimensionamiento político para la formulación de políticas, habrá que pasar de las preguntas planteadas por Lindblom (véase supra), a una serie de cuestionamientos acerca de los resultados, las repercusiones, la eficiencia y la efectividad de los cursos de acción, en este caso para el desarrollo social, elaborados por los diversos actores.

BIBLIOGRAFÍA

- Basáñez, Miguel
1981 *La lucha por la hegemonía en México 1968-1980*, Siglo XXI editores, México.
- Cámara de Diputados, LVII Legislatura
2000 *Desarrollo social. Modelos, tendencias y marco normativo*, Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México.
- Canto Chac, Manuel
1997 *La política social en México*, Cuadernos de Política Social, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A.C., México.
- González Butrón, M. Arcelia
1999 *Pobreza y desarrollo social en México*, Centro Michoacano de Investigación, México.
- Lindblom, Charles
1991 *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Ministerio para las Administraciones Públicas (colección Estudios), Madrid.
- Linz, Juan
1978 “Una teoría del régimen autoritario. El caso de España”, en *Política y sociedad en la España del siglo XX*, Akal, Madrid.
- Meny, y Thoenig
1992 *Las políticas públicas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- Montagut, Teresa
2000 *Política social. Una introducción*, Ariel Sociología, Barcelona.
- Moreno Salazar, Pedro, y Manuel Canto Chac
1994 *Reforma del Estado y políticas sociales*, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Pardo, María del Carmen
1996 “El cuestionamiento al modelo de desarrollo y la política social”, en *La Revista del Colegio. Ciencia Política y Administración Pública*, año IV, núm. 6, México.
- Pareto, Vilfredo
1966 *Sociological Writings*, S. E. Finer (comp.), trad. de Derek Mirfin, Pall Mall Press, Londres.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
2003 *Informe sobre Desarrollo Humano. México 2002*, PNUD, México.
- Smith, Peter H.
1981 *Los laberintos del poder. El reclutamiento de las elites políticas en México, 1900-1971*, El Colegio de México, México.