

Introducción: Del Estado y las políticas públicas de los clásicos a la actualidad

JOSÉ ANTONIO ROSIQUE CAÑAS

El conjunto de trabajos que se presentan en este número 31 de *Veredas: Revista de pensamiento sociológico*, enmarcados dentro del tema titulado “El debate sobre el Estado y las políticas públicas”, obliga a pensar en la racionalidad de gestión para el desarrollo general a la que está obligado el Estado con la sociedad, pues tiene que producir obras, servicios y formas de valor público que garanticen la reproducción del *statu quo*, además de mantener en equilibrio las inequidades y desigualdad social que genera el capitalismo.

Aunque la formación del Estado moderno data de sus primeras formas absolutistas en Europa de los siglos XVI al XVIII, los aparatos administrativos ligados a formas de dominación que le anteceden, han estado presentes en la humanidad desde tiempos inmemorables; según Omar Guerrero la historia registra administraciones públicas desde las grandes civilizaciones desarrolladas en las zona fluviales de Egipto, Mesopotamia, China, India, Mesoamérica, Perú y otras más, mismas que hicieron posible la construcción de enormes obras hidráulicas y centros ceremoniales, ahora patrimonio universal de la humanidad (Guerrero, 2001: p. 19). Todas ellas fueron edificadas bajo el modo de producción despótico-tributario, tal como los describió Karl Wittfogel en el siglo XIX (Wittfogel, 1966). Hay que enfatizar que en ninguna de esas sociedades se gobernó bajo políticas públicas.

De hecho, hasta hace tres décadas, el concepto de políticas públicas (*public policies*) era poco conocido fuera de Norteamérica. Para el caso de México, a partir de la publicación en 1992 de los cuatro tomos del doctor Luis F. Aguilar Villanueva dedicados a su estudio, se puso a la comunidad académica de las ciencias de la gestión en el interés por analizar, investigar y crear programas

universitarios para formar profesionales, a partir del marco teórico de los fundadores. Fue así que nos enteramos que a mediados del siglo pasado, Harold D. Lasswell visualizaba a:

[...] las ciencias de las políticas como un conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado. [...] Es muy posible que las ciencias de políticas busquen aportar el conocimiento necesario para mejorar la práctica de la democracia (Lasswell en Aguilar, 2001: p. 102).

Esa idea teórico-práctica todavía muy elemental y pragmática de las ciencias de la gestión estadounidense se adoptó ya evolucionada en México, cuando se fundó la Maestría en Políticas Públicas en el ITAM en 1987 y más adelante en la Universidad Autónoma Metropolitana, en la Unidad Xochimilco, al lado de los profesores Fernando Bazúa, Manuel Canto, Pedro Moreno, Francisco Suárez, Giovanna Valenti y Rodolfo Vergara, proyectos en los que la participación de Luis F. Aguilar fue decisiva (Aguilar, 2000: p. 9); en la misma Unidad Xochimilco, en la década de 1990, también se fundó la licenciatura de Política y Gestión Social, con esa orientación académica.

Específicamente sobre esa obra, el doctor Aguilar comenta que su experiencia a mediados de la década de 1980 en la Universidad de California, Berkeley, fue lo que le permitió recoger la obra de intelectuales interesados en problemas de gestión y sobre todo de toma de decisiones del gobierno estadounidense cuando trataba de resolver los problemas de desarrollo de un Estado de bienestar, para recoger bajo su amparo las demandas específicas provenientes de los diferentes públicos a quienes se tenía que servir en la posguerra, con programas diseñados por cuerpos burocráticos profesionalizados, que tendrían que implementarlos con economía, eficacia y eficiencia, en tanto que se trataba de ciudadanos-clientes pagadores de impuestos.

Pensando en que las políticas públicas, independientemente de su génesis, requieren de la intromisión del Estado, es importante tomar en cuenta la propuesta que nos hace Gerardo Ávalos sobre lo que se puede entender

por el concepto llano de política, sin adjetivos, y por qué no, en su forma más tradicional:

la política es un saber orientado a la práctica del gobernar o bien ser gobernado. [...] este saber práctico puede ser aquél que se resume en la palabra ‘prudencia’, de raigambre aristotélica, [...] que es un saber que está vinculado con el reconocimiento de que los fines del gobernar tienen mucho que ver con el desarrollo de las virtudes de los seres humanos (Ávalos, 2002: p. 13).

Debemos aceptar que a falta de un Estado burocrático, en los imperios antiguos y los reinos medievales propiamente no se gobernaba, en cambio sí se conquistaba, se sometía y se dirigía a otros pueblos con el apoyo del ejército, comerciantes y líderes locales aliados, que llevaban a cabo el cobro de los impuestos y tributos en las diferentes comarcas bajo control.

Quizá gobernar en forma técnico-administrativa es algo que sucedió a partir de la existencia del Estado capitalista en su primera versión, la absolutista. Así ocurrió tempranamente en Prusia, Francia, España e Inglaterra, con el apoyo de la “Cámara”, órgano administrativo heredado, que había tenido la función de tesorería al servicio del señor feudal, fenómeno administrativo que también recibió el nombre de “policía”. En el siglo XVII conservó el nombre genérico de Cámara, del que se deriva el de los cameralistas; por eso otros prefirieron denominarlo “Colegio”, que se trataba de escuelas que tenían la función de formar administradores profesionales y leales al rey absoluto, que en ese periodo representaba al Estado central y ya no a los principados feudales dispersos en territorios en proceso de unificación. “La Cámara absolutista inaugura un estilo administrativo de grandes proporciones; los cameralistas sistematizan, racionalizan y organizan el trabajo administrativo del Estado absolutista” (Sánchez, 2001: p. 65).

Lo que queremos enfatizar es que hasta antes del siglo XVII no se puede hablar de gobernar por falta de una administración pública profesionalizada y menos por políticas públicas, ya que las políticas que implementaba el gobierno eran autárquicas; por eso, dos siglos después en el contexto de los países de la Unión Europea que presumen de ser democráticos, Rafael Bañón i Martínez expresa que:

La complejidad de la naturaleza de la acción pública aumenta al situarla en un contexto político democrático. Claro que se puede argumentar que no hay acción pública en ningún otro contexto, que la acción no es pública, aunque sea gubernamental, mas que en los sistemas democráticos. En todo caso, la acción pública está impregnada por los valores del sistema político, en este caso del democrático (Bañón, 2003: xviii)

Mucha tinta se ha escrito sobre la diferencia y la relación simbiótica entre gobierno y administración pública; quizás la afirmación de Thomas Woodrow Wilson en el sentido de que: “La administración es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el ejecutivo operante; es el más visible aspecto del gobierno” (Wilson, 1985: p. 85), ilustra con lucidez los vínculos indisolubles entre una instancia y otra, pero a la vez nos hace ver que no es lo mismo gobernar que administrar, aún en los “sistemas de botín”, donde los ganadores de la contienda electoral invitan a sus correligionarios y amigos a formar parte del gabinete, nombrándolos en los diferentes puestos de la administración pública, pues unos actos tienen que ver con los varios asuntos de la arena política y otros con la gestión de los asuntos del gobierno.

El sistema republicano ofrece en principio una división muy general entre los poderes públicos; el poder legislativo hace las leyes, el ejecutivo las ejecuta y el judicial las interpreta. En el sentido común de cualquier sistema político los actores suponen que los funcionarios públicos de más alto nivel se dedican a la política, mientras que los de niveles intermedios y bajos son administradores al frente de las oficinas donde se ejecutan las decisiones políticas. Pero en realidad no hay una teoría administrativa puntual que diferencie con precisión en cada aparato político-administrativo, quiénes son políticos y quiénes son administradores; apenas las leyes de profesionalización han tratado de definir formalmente las facultades, funciones y atribuciones para los puestos de cada estructura con más rigor, lo que no significa que los funcionarios no se sientan políticos y que en los hechos hagan política cuando administran los programas diseñados por los políticos.

Hay que reconocer que en México, salvo excepciones, no se ha avanzado en el servicio civil de carrera; visto así, lo que se decide en el ámbito político, se

ejecuta en el ámbito administrativo, pero en realidad todos toman decisiones y aunque hay jerarquías, los funcionarios medios y bajos cuentan con poderes técnicos y conocimientos que les permiten cierto grado de control sobre los resultados de la acción gubernamental; una discusión más puntual sobre el asunto la expone Rafael Martínez Puón, cuando trata el problema existencial que se da entre los administrativos y los políticos al momento de tomar las decisiones dentro del gobierno (Martínez, 2013).

Aceptando que el enfoque de políticas públicas para la toma de decisiones sobre programas y acciones orientadas al desarrollo general de un país es un conjunto de conocimientos de nueva generación muy sugestivo para lograr legitimidad por resultados y forma de obtenerlos, hay que tomar en cuenta que en momentos en que los valores de la democracia apenas se asomaban en la modernidad, las sociedades tuvieron que partir de las ideas y teorías dominantes del momento para organizar las actividades que les ofrecieran más y mejores ventajas.

A partir del momento en que emergen los Estados-nación, se produce paulatinamente la descomposición institucional del feudalismo, donde la Iglesia católica era la autoridad más visible y dominante del mundo occidental, las formas de gobierno constitucionales, sean monárquicas o republicanas, parlamentarias o presidenciales y con burocracias especializadas para atender las diferentes materias de los asuntos públicos, hacen presencia en la vida cotidiana de los gobernados presentándose como la autoridad legal que marca la relación fáctica y tangible entre Estado y sociedad.

El problema central para aquellas sociedades colonialistas consistía en definir cuál era la estrategia a seguir para lograr ventajas económicas, políticas y militares que les permitieran mantener su soberanía y preponderancia, frente a los otros Estado-nación en medio de una lucha por el reparto del Nuevo Mundo.

Esos gobiernos echaron mano de los conocimientos que ofreció la economía clásica, iniciada por los mercantilistas, continuada por los fisiócratas, y llevada a su expresión más decantada por Adam Smith. El primero aportó la muy célebre metáfora de la “mano invisible”, para referir la existencia de un equilibrio automático y un sistema justo de distribución de la riqueza, si se permitía que cada individuo buscara la satisfacción de su propio interés. En

esta tesis, Jean-Baptiste Say, proponía la idea de que “toda oferta genera su propia demanda”, y, por lo tanto, el mercado por sí sólo podía resolver los problemas del desarrollo nacional, sin el concurso del Estado. A éste sólo se le asignaron las tareas de cobrar impuestos, ofrecer seguridad, impartir justicia jurídica, y hacerse cargo de las obras que, por su magnitud, no podrían ser llevadas a cabo por algún particular (Smith, 1981: pp. 614-718).

Bajo el liberalismo al Estado también se le encargaban tareas relativas a la garantía del adecuado funcionamiento de la actividad económica, sobre todo en lo relativo a la protección de la propiedad (Estado gendarme, Estado guardián nocturno), mediante el mantenimiento de la autoridad soberana y del ejército que mantuviera a los enemigos fuera de sus fronteras nacionales y coloniales. Cualquier otra intervención podría ir contra el derecho natural de la libertad económica, es decir de dejar que cada quien intercambie lo que sea en beneficio de su propia persona (Smith, 1981: p. 479).

La propensión a permutar, cambiar y negociar una cosa por otra y el egoísmo arraigado en la naturaleza humana, es lo que garantiza que mientras todos los individuos se comporten bajo ese principio, la sociedad se beneficie de los intercambios en el mercado. La cooperación para la división del trabajo hace que se mejoren los productos y servicios; eso conviene a todos y en la escala mayor permite ofrecerlos a la sociedad a través del mercado; el principio egoísta es simple “dame lo que necesito y tendrás lo que deseas” (Smith, 1958: pp. 16-17).

Las ideas de Smith expuestas en su obra clásica en 1776 fueron cultivadas por otros pensadores como Jeremy Bentham, Thomas Robert Malthus, David Ricardo y John Stuart Mill. Más adelante dio lugar (1870) a la llamada economía neoclásica, en la que destacó Alfred Marshall, quien a pesar de que no estaba de acuerdo con la tesis extrema de ver en el individuo un “hombre económico”, puso atención al dinero, los precios y el papel que jugaba el factor tiempo para entender las dificultades de todo problema económico, entre otros, la fijación de precios, producto de la relación oferta-demanda que genera valores y costos marginales. Sus límites permitían hacer análisis del mercado de un solo producto o servicio, es decir su enfoque era microeconómico (Gutiérrez, 2011: pp. 22-26).

Otro autor de la economía neoclásica fue Walras, quien se inclinó por un enfoque macroeconómico; él desarrolló un modelo que pretendía dar cuenta

de los efectos generados por un producto en los demás mercados. La economía clásica y neoclásica tuvieron fuerte influencia en Europa durante los siglos XVIII y XIX, pero fueron cuestionados por la corriente historicista y marxista por su propuesta del “hombre económico”. En contraparte proponían una concepción más social y colectiva, que permitía a las sociedades un desarrollo económico más justo; esas ideas socialistas precedieron al Estado de bienestar en el siglo XX (Gutiérrez, 2011: pp. 26-27).

Tuvo que darse la crisis de 1929-33 para que el paradigma del Estado burocrático aportado en 1920 por Max Weber, se abriera paso en las administraciones públicas mínimas, inspiradas por el liberalismo. La afirmación central de Weber era que el administrador público es un ser racional que actúa a favor del bien público y que está organizado bajo una estructura jerárquica y con una división especializada del trabajo. Esta idea fue complementada con el paradigma keynesiano de un Estado interventor en la economía, que debe hacerse cargo de los desequilibrios entre oferta y demanda que producen desempleo masivo, pues estuvo en contra de la idea de Say al afirmar que “la oferta no crea su propia demanda”. Él propuso que era el Estado y no el mercado el que en aquellas condiciones de crisis de desempleo masivo, tendría que propiciar las condiciones para generar una demanda efectiva, pues es la demanda la que incentiva la producción (Keynes, 2000: pp. 28-30).

Nada detuvo el crecimiento de las burocracias occidentales, inspiradas en la combinación de estos dos paradigmas que ponían al Estado por encima del mercado, como mejor gestor de la economía, pero también del bienestar de la población a través de programas universales de salud, educación, vivienda, pensiones, rentas, seguros de desempleo o de políticas selectivas para colectivos determinados y beneficiarios potenciales que deben tener garantizada su inclusión en ellos. Éste es el contexto, a mediados de los años cincuenta del siglo XX, en que emergen en las universidades estadounidenses los análisis de política pública que van dando forma a una estrategia legitimadora para el Estado capitalista, de cómo atender mejor a los amplios públicos que demandan certeza de servicios y productos básicos con calidad, que garanticen estabilidad y subsistencia dentro de un mercado voluble en precios y empleo y que además, de cuando en cuando es azotado por crisis regionales o mundiales causadas por

infinidad de variables como guerras, conflictos internacionales, energéticos, metales, migraciones internacionales, alimentos, pero también los ideológicos producidos por el temor al comunismo o a los fundamentalismos religiosos.

Richard Rose observando el desarrollo de los Estados de bienestar consolidados hasta mediados de los años setenta del siglo xx nos dice que:

La historia de Europa demuestra que el gobierno no tiene que ser grande para ser malo. No hay nada recomendable en las pequeñas tiranías, excepto que han dañado a menos personas que los mastodontes totalitarios (Rose, 1998: p. 46).

En los inicios de la década de 1980, Donald Reagan y Margaret Thatcher, inspirados por las propuestas ampliamente publicitadas de Milton y Rose Friedman y expuestas en su famoso libro *Libertad de elegir*, arremetían con políticas neoliberales en contra del Estado burocrático, sustentado en el gran gobierno movido por amplios cuerpos profesionalizados de funcionarios. Esta historia ha sido motivo de toneladas de publicaciones por todo el mundo, pero lo que nos interesa destacar aquí es el debate que se dio en torno a la patología burocrática por lenta, corrupta y patrimonialista que se volvió bajo el paradigma weberiano-keynesiano y lo que hizo posible un retorno al Estado mínimo en donde los programas sociales se redujeron o pasaron a ser gestionados por agentes privados. Tal como sucedió en Chile después del golpe de Estado al gobierno socialista de Allende, que se constituyó en el primer experimento neoliberal en América Latina.

Lo que vino después fue la caída del muro de Berlín en 1989, la extinción de la URSS en 1990 y el colapso del Estado de bienestar, pero también del paradigma neoliberal que produjo más pobreza y concentración de la riqueza por todo el mundo. México, con todo y los recortes presupuestales, las privatizaciones y extinciones de empresas paraestatales motivadas por la gran deuda pública, el déficit fiscal y de falta de legitimidad por corrupción y burocratismo, sus históricos compromisos con los sectores populares que le dieron sustento al partido en el gobierno durante 70 años y aún con la alternancia de derecha que produjo la transición política de fines del siglo xx, mantuvo activa parte de la estructura institucional que le da soporte a su

sistema de bienestar. Éste, en la retórica política, se gestiona cosméticamente a partir de un discurso de políticas públicas en gobernanza democrática con los sectores privado y social; según el tema de que se trate, se hace a partir de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) o de otras dependencias especializadas en salud, vivienda, educación y sectores vulnerables, políticas en las que participan los tres órdenes de gobierno, pero siempre bajo la tentación de establecer compromisos clientelares.

Hay que reconocer que el análisis de política pública se ha convertido en una herramienta importante para los gobiernos, que dada la complejidad de la política actual obliga a practicar la gobernanza democrática en sus acciones públicas, trátase de reformas a instituciones, leyes, gestión de megaproyectos como trenes, puertos, aeropuertos o remodelación de barrios. Por eso no deja de ser polémico, por los valores que deben mediar durante el análisis y la aplicación de recursos, obtención de resultados y su evaluación, pero también por la manera en que se conciben, pues hay quienes ven en las políticas un ámbito público abierto, más allá de lo que aborda o controla el Estado; otros ven su génesis desde abajo, en los sótanos de la burocracia o en los sectores populares; otros desde arriba, en las oficinas de la presidencia de la república, con la asesoría de anillos tecnocráticos (Rosique, 2006: p. 67).

Por lo tanto, cuando se habla de políticas públicas, se trata de espacios sociales amplios en donde se insertan acciones gubernamentales, pero también de otros actores privados y sociales diversos, orientadas a la solución de problemas sentidos por la sociedad, que se deslizan hacia la agenda pública, por eso, los actores sociales hacen política para influir en la orientación que deben seguir las políticas, pues en nuestros tiempos queda claro que después del ajuste al gobierno, hay posibilidades para la vida pública más allá del Estado.

Lo cierto es que el Estado capitalista en la periferia y particularmente en las latitudes latinoamericanas, se preocupa, por un lado, de su legitimidad ante los sectores que le ofrecen el voto para mantener a la élite política y económica en el poder, pero a la vez por cumplir con sus funciones genéticas de reproducir las condiciones para el mantenimiento del *statu quo*, en ese sentido cerramos esta introducción de *Veredas* con las ideas de Jaime Osorio cuando dice que:

[...] el capitalismo requiere de un sistema interestatal para reproducirse y la actual etapa de mundialización requiere del Estado-nación tanto en el centro como en la periferia del sistema mundial capitalista para operar, convirtiéndolo en un actor fundamental de los cambios que se asisten en materia económica y política. Estamos lejos de la desintegración del Estado-nación, ya que si bien existen procesos que parecen debilitarlo son más sustantivos los que apuntan a su reorganización en aras de robustecerlo, lo que mantendrá los conflictos entre Estados y pone límites, a su vez, a la gestación de un gobierno mundial” (Osorio, 2004: p. 9)

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2000), *El estudio de las políticas públicas*, tomo I, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Ávalos Tenorio, Gerardo (2002), *Redefinir lo político*, México, UAM Xochimilco.
- Bañón i Martínez, Rafael (2003), *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Madrid, Díaz de Santos.
- Friedman, Milton y Rose (1980), *Libertad de Elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*, Barcelona, Ediciones Grijalbo.
- Guerrero Orozco, Omar (2001), *Teoría administrativa de la ciencia política*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Keynes, John Maynard (2000), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Martínez Puón, Rafael (2013), *¿Directivos versus Políticos? La importancia de la función directiva en las administraciones públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Osorio, Jaime (2004), *El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rose, Richard (1998) *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rosique Cañas, José Antonio (2006), *Ciudad de México: la megápolis ingobernable*, México, UNAM-UAM.
- Sánchez González, José Juan (2001), *La administración pública como ciencia. Su*

- objeto y su estudio*, México, IAPEM-Plaza y Valdez.
- Smith, Adam (1981), *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wittfogel, Karl (1966), *Despotismo Oriental. Estudio comparativo del poder totalitario*, Madrid, Ediciones Guadarrama.
- Woodrow Wilson (1985) “Estudio de la administración”, Waldo Dwight, *Administración pública, la función administrativa, los sistemas administrativos y otros aspectos*, México, Trillas.