

La legitimidad en el discurso de políticas públicas

GERARDO ZAMORA FERNÁNDEZ DE LARA | RIGOBERTO RAMÍREZ LÓPEZ*

PARA EL TRATAMIENTO DE LA LEGITIMIDAD en el discurso de las políticas públicas, asumimos que todo análisis de políticas remite a una teoría del Estado y al ejercicio de su poder. Hemos elegido desarrollar cuatro apartados que estructuran el texto: partimos de una sintética revisión de la presencia conceptual de la legitimidad en algunas corrientes de las ciencias sociales que, sin duda, dialogan con la disciplina del análisis de políticas públicas (APP); enseguida presentamos el perfil institucional de las políticas públicas como una dimensión vital para entenderlas más allá de meras acciones, esto es, como catalizadoras de capital social e institucional en que se cimienta la confianza y la legitimidad de las acciones gubernamentales; en continuidad con lo anterior, mostramos de manera más específica el vínculo entre legitimidad y políticas, poniendo el acento en la intencionalidad y causalidad que portan las políticas y así tener un acercamiento al grado de legitimidad que alcanzan; finalmente, asomándonos un poco a la historia interna del APP, exponemos la evolución que en el discurso de esta disciplina tiene la comprensión de legitimidad, siempre condicionada a los énfasis más tecnocráticos o más politológicos de las corrientes al interior de la disciplina. Desde luego, concluimos con una recapitulación de los aspectos sobresalientes que deseamos queden en la percepción de la lectura del texto.

Palabras clave: confianza y legitimidad, análisis de políticas, comprensión política.

TO TREAT LEGITIMACY in public policies discourse, we assume that all policy analysis refers us to a theory of State and the practice of its power. We have chosen to carry up four sections structuring the text: the departure point is a concise revision of the conceptual presence of legitimacy in some currents of social sciences that are, without question, dialoguing with the

* Profesores-investigadores en el Departamento de Política y Cultura, División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Xochimilco.

discipline of Public Policies Analysis (PPA). Right afterward we introduce the institutional profile of public policies as a vital dimension, understanding them further than mere actions but as a social capital and institutional agent of change in which confidence and government actions legitimacy is built. Following this premise we will display as specific as possible the bond between legitimacy and policies, emphasizing on intentionality and causality this policies bear, so we can get closer to the reached degree of legitimacy. After that, and revisiting a little bit of PPA history, we present the evolution that this discipline discourse has had into legitimacy understanding, always determined to political or technocratic emphasis of the currents of the discipline itself. Naturally, we finish with a summary of the outstanding key aspects that we expect will be perceived through the reading of the text.

Key words: trust and legitimacy, political analysis, political understanding.

Introducción

El ejercicio del poder y la dominación son consustanciales al Estado y a sus instituciones. A partir de esta idea y a propósito de las políticas públicas, bien podría parafrasearse a John Gaus¹ diciendo que toda teoría sobre las políticas públicas es también una teoría del Estado. Sin embargo, para el objetivo de este artículo es mejor matizar dicho aserto, a señalar que todo análisis de políticas remite a una teoría del Estado y al ejercicio de su poder.

Esta consideración estará presente en el desarrollo del presente texto, pero también conviene señalar que en el análisis politológico se comprende al Estado como un sistema institucional, dentro del cual se privilegia al gobierno como elemento fundamental para el ordenamiento de la vida pública. Es así como se ubica la importancia de las políticas públicas, en tanto acciones de gobierno en la sociedad, ante situaciones problemáticas específicas que merecen su atención y una posible solución.

1. Gaus pensaba que era necesario cerrar la brecha entre lo político y lo administrativo para una mejor comprensión de la vida política y por ello señaló: “En nuestra época, una teoría de la administración pública significa también una teoría de la política” (Gaus en Lynn y Wildavsky, 2001:126).

Por otra parte, debe recordarse que en el despliegue del análisis de políticas públicas (APP) es recurrente el debate acerca de las fronteras y los campos que deberían corresponder al Estado y a los grupos de la sociedad civil, lo cual revela la distancia que el análisis de políticas siempre tuvo respecto de la acción interventora del Estado, hasta el punto de insistir en que las políticas públicas no debieran confundirse con las políticas estatales; si acaso podía admitirse que las políticas gubernamentales entraran en el universo de las políticas públicas. Aquí lo más importante era asentar que las políticas públicas no debían reducirse sólo a las políticas gubernamentales, toda vez que las políticas como cursos específicos de acción conforman un espectro más amplio, donde se incluyen las expectativas de los diversos actores sociales y no sólo la perspectiva gubernamental (afirmación plenamente aceptable). Sin embargo, la disquisición en algunos momentos² llevó incluso a plantear la necesidad de “distinguir entre las políticas verdaderamente públicas y las políticas tan sólo gubernamentales” (Canto en Aguilar, 2010:154); las verdaderamente públicas serían las que resultaran de las distintas organizaciones sociales y grupos de interés (afirmación no del todo aceptable), no así las emanadas de los círculos gubernamentales para las que el análisis de políticas mantendría recelos para concederles esa calidad, además de otorgarles plena confianza y legitimidad.

No puede pasar inadvertido en esta deliberación del APP y de su aplicabilidad en México, que tanto las políticas público-sociales como las público-gubernamentales incluyen un sentido de lo público, si bien con diferente concepción en cuanto a origen, motivos, valores y alcance de lo general y colectivo que entraña lo público para unas y otras.

Ahora, después de seis lustros, conviene preguntarse sobre la vigencia de esos referentes y replantear este vínculo fundamental entre (tipo de) políticas e interés público. De entrada, debemos señalar sin tapujos que es correcto hablar de políticas de Estado como políticas públicas y que cuando se menciona el término de políticas gubernamentales se quiere señalar a los cursos de acción que los gobiernos, mediante sus administraciones públicas, desarrollan para incidir en los distintos campos de la vida

2. Es el caso del periodo de introducción del APP en México, durante la década de 1980.

pública, entendiendo desde luego que los gobiernos y sus administraciones son elementos institucionales del conjunto del Estado. Por tanto, las políticas gubernamentales debieran ser portadoras del interés público en su sentido más amplio y general, propio de su carácter estatal, que desde luego se acota y expresa en los campos específicos a donde se dirige y concreta la acción gubernamental. De otra parte, los distintos actores de la sociedad (organizaciones civiles, empresas, sindicatos, partidos políticos, asociaciones profesionales, medios de comunicación, etcétera) también emprenden acciones, esto es, políticas que al ser portadoras de una visión particular de lo público, pretenden incidir también en campos específicos de la vida pública para modular y modelar aspectos específicos de la vida colectiva.

De manera que la vida pública de una sociedad está entreverada y configurada por la interacción de distintas políticas, sean gubernamentales o societales; por ello, tanto unas como otras son políticas públicas, en tanto definen y configuran el espacio público (o los espacios públicos), como resultantes de su interacción, y porque pueden tener un contenido público en sus propósitos e impacto. Por supuesto, cada una tiene su proceso de gestación, diseño y ejecución —con sus particularidades en la toma de decisión-tiempos-actores—, mismos que condicionan las posibilidades de intersección colaborativa entre éstas.

Para el tratamiento de la legitimidad en el discurso de las políticas públicas, hemos elegido desarrollar cuatro apartados que estructuran el texto: partimos de una sintética revisión de la presencia conceptual de la legitimidad en algunas corrientes de las ciencias sociales que, sin duda, han alimentado y dialogan con la disciplina del APP; enseguida presentamos el perfil institucional de las políticas públicas como una dimensión imprescindible para entenderlas más allá de meras acciones, esto es, como catalizadoras de capital social e institucional en que se cimenta la confianza y la legitimidad de las acciones gubernamentales; en continuidad con lo anterior, mostramos de manera más específica el vínculo entre legitimidad y políticas, ponemos el acento en la importancia de las decisiones, objetivos e intenciones que portan para así tener un acercamiento al grado de legitimidad que alcanzan las políticas en función de su intencionalidad y causalidad; finalmente, nos asomamos un poco a la historia interna del APP, exponemos la evolución que en el discurso de esta disciplina ha tenido la comprensión de legitimidad, siempre condiciona-

da a los énfasis más tecnocráticos o más politológicos de las corrientes al interior de la disciplina. Desde luego, concluimos con una recapitulación de los aspectos sobresalientes que deseamos queden en la percepción de la lectura del texto.

Presencia de la legitimidad en las ciencias sociales

Al definir el poder y por tanto la dominación como la probabilidad de obediencia, Weber señaló que para obtener la obediencia de los “otros”, el mandante no necesariamente debe recurrir sólo a la violencia, o a la coacción económica; existen otros instrumentos a los cuales se puede apelar para obtenerla, y con ello vinculó de manera permanente el ejercicio del poder al sentido de legitimidad; un vínculo que ha resistido el paso de los años y que es recuperado de manera persistente tanto por la sociología, la ciencia política, la economía política, la administración pública, las políticas públicas y más recientemente la nueva gerencia pública. En efecto, el sentido de legitimidad tiene sus implicaciones en las relaciones políticas: “El juicio sobre los límites de la obediencia y la validez de la resistencia depende del criterio de legitimidad que se asuma” (Bobbio, 1999:123).

Legitimidad en la sociología comprensiva. Desde el punto de vista de la sociología comprensiva de Weber existen tres tipos de dominación legítima. El fundamento primario de su legitimidad, como bien se sabe, puede ser de carácter racional, tradicional y carismático. Existe también una premisa muy importante y poco atendida que resulta aplicable al ámbito de la gestión de políticas; normalmente, toda dominación requiere de un cuadro administrativo orientado por algún fundamento de legitimidad: “Según sea la clase de legitimidad pretendida es fundamentalmente diferente tanto el tipo de obediencia, como el del cuadro administrativo destinado a garantizarla” (Weber, 1984:191).

La comprensión de la legitimidad en las sociedades contemporáneas, sin abandonar esos referentes weberianos, apela más a los procedimientos y resultados concretos y por ello es que particularmente el análisis de políticas incorporó una fuente más de legitimidad: la del rendimiento, consistente en que los gobiernos pueden fundar su legitimidad en el resultado de sus propias actuaciones. Si este resultado es percibido como

satisfactorio y se ajusta a las expectativas generales, la legitimidad de los gobiernos queda reforzada y los mensajes y órdenes que emite son bien recibidos. En cambio, su ineficiencia o su bajo rendimiento le hacen perder credibilidad. Es pues el éxito o el fracaso el que refuerza o erosiona, respectivamente, la aptitud para obtener el asentimiento a los mandatos y propuestas del poder (Vallès, 2004:42).

Legitimidad y gobernabilidad en la sociología política. Entre las disciplinas que utilizan el concepto de legitimidad para analizar sus objetos de estudio, se encuentra la sociología política; hay autores que recurren al término legitimidad como un elemento central para explicar los niveles de gobernabilidad de las sociedades. De hecho, aquí la legitimidad se convierte en un factor para hacer gobernables las sociedades, puesto que a la gobernabilidad se le define como un equilibrio dinámico entre las demandas ciudadanas y la capacidad del gobierno para darles respuesta, y cuyos elementos constitutivos son eficacia, eficiencia, estabilidad y legitimidad (Camou, 2001:12).

Como puede observarse, la legitimidad es una variable o un medio por el cual se logrará la gobernabilidad; por el contrario, su ausencia puede generar déficits o crisis; en ese sentido varios especialistas coinciden en señalar que al menos hay cuatro áreas donde es posible que surjan problemas de gobernabilidad: el mantenimiento del orden y de la ley; la gestión eficaz de la economía; la promoción del bienestar social, el control del orden político y la estabilidad institucional.³

Legitimidad en la nueva gerencia pública. En las décadas de 1960 y 1970 emergió en el ámbito publiadministrativo un movimiento denominado “Nueva gerencia pública”, sustentado en un diagnóstico crítico a los fallos mostrados por la gestión pública para dirigir la acción gubernamental. El diagnóstico centraba su crítica en tres aspectos fundamentales: crisis de eficacia en las políticas dirigidas a la resolución de los problemas sociales; crisis de eficiencia en las agencias gubernamentales para un adecuado

3. Más adelante, en el apartado de “Legitimidad y políticas públicas”, se retomarán estas cuatro áreas o campos de gobernabilidad para mostrar algunos indicadores que dan cuenta de los resultados de las políticas aplicadas en esos campos.

manejo de los recursos públicos que garantizaran la consecución de los objetivos, y crisis de legitimidad ante la falta de credibilidad y confianza que la sociedad mostraba frente a las decisiones y actuación de sus gobiernos, lo que produce un divorcio con la ciudadanía.

De ahí que la nueva corriente gerencial en la administración pública planteara como perspectiva de solución a la crisis y como estrategia de gestión pública, que las decisiones y políticas gubernamentales deberían contemplar la mejor articulación posible de esos tres ejes: eficacia, eficiencia y legitimidad. Particularmente concebía a la legitimidad “como mecanismo permanente de interacción con la ciudadanía, como método de consulta, de opinión, de participación, que introduce permanentemente los procesos de ajuste, de negociación, de acuerdo, y resultado de ello los arreglos institucionales necesarios para gobernar” (Cabrero, 1999:22).

El enfoque de la nueva gerencia pública prácticamente ve a la legitimidad como un instrumento o herramienta para desarrollar una buena gestión, e incluso se habla de la necesidad de contar con indicadores que permitan hacer una medición sobre los niveles de aceptación de los gobiernos, además de conocer si éstos cuentan con estructuras organizacionales dedicadas a hacer un monitoreo continuo sobre el desempeño de sus agencias, en las diferentes funciones que desarrollan.

Legitimidad, instituciones y desarrollo. Para las ciencias sociales, en especial para la ciencia política, las instituciones siempre han sido importantes. Ningún régimen ni sistema político podría entenderse sin sus referentes institucionales. Las instituciones se distinguen por ser elementos vinculantes de carácter obligatorio que establecen normas (que incluyen valores compartidos) y regulaciones que orientan y condicionan el comportamiento de individuos, grupos y organizaciones de una sociedad. Por otra parte, las instituciones son polivalentes ya que pueden ser consideradas como un conjunto de reglas que norman las relaciones e intercambios, como estructuras de incentivos para reducir costos de transacción, como restricciones a los oportunismos para posibilitar certidumbre, y como modelos mentales y valorativos que orientan los comportamientos de los actores sociales (Ayala, 2003:12).

Hay estudios de corte politológico que particularmente se centran en la importancia de las instituciones del sistema político para propiciar el desarrollo; en dichos estudios se analiza también el vínculo de legitimidad

existente entre dichas instituciones y la ciudadanía. Destacan que “ningún país puede aspirar a construir instituciones que propicien desarrollo si no ha logrado primero estabilizar su estructura política, alcanzando plena legitimidad entre todos los actores políticos que integran el sistema garantizando los derechos de la ciudadanía” (Rubio y Jaime, 2007:127).

De manera que la legitimidad del régimen político se sustenta en el reconocimiento que la sociedad en su conjunto le otorga a las instituciones, ya que no es posible que las instituciones de un país gocen de legitimidad cuando prácticamente nadie las contempla como propias o como mecanismos eficientes o efectivos para resolver sus problemas (Rubio y Jaime, 2007:138).

Convergencias en torno a la legitimidad. Las diferentes disciplinas sociales enfatizan distintos aspectos de la legitimidad, pues en algunos casos se le considera como la fuente del poder de quien ordena, o bien es percibida como un medio para lograr la gobernabilidad, e incluso la legitimidad es entendida como una herramienta para mejorar el desempeño del gobierno, o como un elemento para propiciar confianza y generar desarrollo social y económico.

De cualquier manera, las diferentes disciplinas coinciden en un aspecto central: al hablar de legitimidad se hace referencia a un proceso de interacción y retroalimentación entre gobierno y ciudadanía; es un proceso que implica la construcción de identidades comunes, creencias compartidas y la aceptación del estatus que ocupan los que toman las decisiones. Al mismo tiempo, quienes gobiernan reconocen la importancia de la opinión pública y deciden cuestiones de la vida pública tomando en consideración dicha opinión; con ello matizan sus decisiones, las rehacen o reconducen, cierran y fortalecen de ese modo el círculo de la legitimidad.

Aceptamos que independientemente de las variaciones de grado y de énfasis con que se usa el término de legitimidad, las diferentes disciplinas aportan ideas interesantes para entenderla de manera integral, lo cual permite proponer que las políticas públicas, en las distintas áreas de competencia del gobierno, pueden ser una fuente de legitimidad para el sistema estatal.

Las políticas públicas como capital institucional de los gobiernos

Asentada la importancia que tiene la legitimidad de las instituciones y el papel que en esto desempeñan las políticas, al intermediar con diversos actores de la sociedad en la conducción de la vida pública, cabe preguntarse sobre el tipo y carácter de las relaciones que se generan con estos intercambios en el seno de las colectividades, pues bien podrían dar lugar a lo que varios politólogos llaman “capital social”.

Por tanto, habrá que diferenciar y ponderar el peso que la confianza tiene en su vínculo con la concepción de capital social y la que particularmente tiene en la perspectiva de la modalidad de capital institucional. Sobre todo porque este último, el capital institucional, rebasa las relaciones meramente interpersonales y asociacionistas (de carácter microambiental), donde por lo general se suele ubicar la gestación de la confianza.

En realidad, cuando hablamos de capital institucional y de su base de confiabilidad, siempre nos referiremos a campos relacionales de carácter meso y macro sociales, donde confluyen diversos actores sociales con propósitos de ordenamiento y regulación consensuales, tales que generen certidumbre y confianza para interactuar entre ellos pese a la diferencia de sus intereses (y precisamente por eso). En esto radica el inicial propósito común que da origen al capital social e institucional y cuya premisa es la búsqueda de un marco consensuado que dé confianza y certidumbre a sus relaciones.

A propósito de la particular relación confianza-capital institucional, conviene señalar que, a diferencia del capital social, donde el recurso para generar bienestar tiene como rasgo común a las relaciones interpersonales, en el caso del capital institucional éstas no figuran en primer plano. En efecto, como señala Russell Hardin, a diferencia de las otras formas de capital social, el capital institucional es de alguna manera “exógeno a los individuos”; o en términos de Niklas Luhmann, en la conducta comunicativa de los hombres, la confianza no se deposita en las personas sino en los medios contingentes de los campos relacionales de que se trate; esto es, la confianza se deposita en medios institucionales como el derecho, el voto, los partidos políticos, las agencias gubernamentales. Aquí los alineamientos y encapsulamientos de intereses (gobernantes-gobernados) propios del capital institucional, implican la “despersonalización de la confianza”. En este sentido el capital institucional ofrece confianza y certi-

dumbre a los sujetos sociales sólo en la medida que otorga “la posibilidad racional de confiar, no la confianza misma”; esto es, el capital institucional genera confiabilidad, no confianza directa a la manera de las relaciones interpersonales propias del capital social. Es el caso de las políticas gubernamentales.

Por supuesto que no olvidamos que las políticas gubernamentales son acción de gobierno y conllevan el ejercicio de la autoridad política propia de su carácter estatal, pero también pueden desarrollar el sentido de gobernación/gobernanza que abre las posibilidades de interacción del gobierno con la sociedad civil y el sistema político. En razón de ello es que las políticas no constituyen por sí mismas, ni de manera inmediata, capital institucional. En todo caso, las políticas del gobierno pueden impulsar el capital social e institucional en la medida en que logren fomentar confianza y redes cooperativas en su interacción con los agentes sociales y la ciudadanía. Para ello se requeriría de voluntad política para que desde el diseño, la ejecución y evaluación de las políticas se establecieran reglas y procedimientos consensados (dialogales) para lograr que en el ejercicio de las mismas se generaran las experiencias de confiabilidad recíproca entre los actores participantes, de tal forma que produjera los capitales sociales e institucionales que a mediano plazo constituyeran una plataforma político-institucional para mejorar la gobernación de los asuntos colectivos en los diversos campos de gestión pública.

Un enfoque de políticas orientado hacia la generación de capital social e institucional debiera trascender el particularismo y la segmentación a que ha llevado la aplicación extrema del concepto de política pública como curso de atención al cliente demandante, o como focalización singularizada sin conexión con los problemas estructurales y sin sentido estratégico con visión de futuro. Nos parece que esa es una concepción errónea de política pública gubernamental que debe superarse, cualquiera que sea el ámbito jurídico político o sectorial de su aplicación.

Legitimidad y políticas públicas

Examinar el vínculo entre políticas públicas y legitimidad reclama una deliberación discursiva y un acopio informativo de carácter empírico que lleva-

ría a un ejercicio analítico que excede las posibilidades de este trabajo, pero tendremos presentes ambos aspectos en el desarrollo de este apartado.

Se habla de legitimidad en las relaciones políticas y por tanto también de las políticas públicas, cuando se apela a la confianza, al consentimiento y aceptación de propuestas y políticas para gestionar conflictos o resolver problemas de la comunidad. De suyo, las políticas implican toma de decisiones por parte de algunos actores para obtener resultados respecto de situaciones específicas que ameritan atención para cambiar o mejorar las condiciones prevalecientes en ellas. En tal sentido, debe subrayarse el aspecto intencional de las políticas expresado en los objetivos que se plantean.

La legitimidad depende de varios factores: tradición y costumbres, racionalidad en la adecuación medios-fines; y en las últimas décadas se ha agregado, a propósito de las políticas gubernamentales, el factor de rendimiento como condición de su legitimidad, en tanto que su valoración social está sujeta a los resultados esperados, a partir de tomar en cuenta la eficacia-eficiencia, el éxito o fracaso logrado en referencia a los objetivos y metas definidos por las mismas políticas.

Asimismo, se parte de que la legitimidad tiene cierto atributo de consenso que otorga adhesión al sujeto, actor, institución o asunto en cuestión. Para el caso de la legitimidad de las políticas públicas convendría pensar si éstas adquieren legitimidad por derivar de la fuente que proceden: gobierno, régimen o autoridad; o si además de ser portadoras de legitimidad pueden, por sus efectos en las situaciones a las que son dirigidas, generar legitimidad al gobierno, al régimen o a la autoridad que las diseña y pone en marcha. Lo contrario, la ilegitimidad también es posible en el sentido aquí apuntado.

En relación con lo dicho, sin pretender un análisis exhaustivo y sólo para tener una aproximación indicativa del grado de legitimidad alcanzado por las políticas gubernamentales en nuestro país, presentaremos algunos resultados de dichas políticas en los cuatro campos de mayor significación para la gobernabilidad, para que nos permitan visualizar el alcance de los rendimientos logrados en esos campos y deducir sus efectos legitimadores. Veamos:

El mantenimiento del orden y la ley. En el estado de derecho y en los sistemas democráticos es importante para los ciudadanos, y en general para todos

los miembros de la comunidad, sentir confianza en su sistema legal y tener la certeza de recibir justicia pronta y expedita.

La revisión de los datos contenidos en la *Encuesta nacional de victimización y percepción sobre la seguridad pública 2014* (Envipe, 2014), muestra de manera contundente que el ciudadano promedio de nuestro país tiene una pésima percepción del sistema legal mexicano; en efecto, si los ministerios públicos son el primer contacto que el ciudadano tiene con el sistema de impartición de justicia, los resultados de esta encuesta señalan que 56.6% de los entrevistados tienen poca o nada de confianza en los ministerios públicos, mientras que 50.8% de los ciudadanos tienen poca o ninguna confianza en los jueces, y finalmente 46.5% tienen poca o nula confianza en la Procuraduría General de la República. Estas tres instancias encargadas de impartir justicia en nuestro país no cuentan con la confianza de los mexicanos. Si no hay confianza en las instituciones encargadas de la provisión de justicia, los costos de transacción se elevan y por tanto la convivencia y el desarrollo sostenido son lentos y poco consistentes.

La gestión eficaz de la economía. El indicador que por definición se utiliza para conocer el desempeño de la economía de un país es el producto interno bruto (PIB); a él recurren los gobiernos para demostrar su capacidad para llevar adelante una gestión eficaz de la economía. Según un reciente informe del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), la evolución del PIB registrado de 2005 a 2014 es decepcionante: Fox dejó el gobierno en 2006 con un crecimiento del PIB de 5% en promedio al año, mientras que en el sexenio de Calderón el crecimiento económico fue muy inestable pues en los tres primeros años el comportamiento del PIB fue de 3.5% en 2007, 1.45% en 2008, y una tasa negativa de -4.6% en 2009; la segunda mitad del sexenio calderonista hubo una recuperación con tasas de crecimiento positivas: 5.1% en 2010, 4.05% en 2011 y 4.03% en 2012. El resultado en el periodo de doce años de gobierno panista fue de un crecimiento promedio de 2.2% del producto interno bruto.

En el actual periodo de gobierno la tendencia no mejora: el crecimiento en 2013 fue de 1.38%, en 2014 fue de 2.1% y el pronóstico para 2015 nunca fue halagüeño, tanto los organismos multilaterales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han realizado ajustes a la baja. El crecimiento del PIB en 2015 fue de 2.5 por ciento.

La promoción del bienestar social. El Coneval es una institución que se ha convertido en la principal fuente de consulta sobre el desempeño de la política social y sus impactos en las poblaciones destinatarias. Como referente de bienestar social utilizaremos el indicador del porcentaje de población en situación de pobreza extrema y moderada que el Coneval presentó en el informe del 23 de julio de 2015.

Según los datos de este informe, la situación de pobreza en el país permaneció “estable” en el periodo 2010-2014, puesto que en 2010, 46.1% de la población (52.8 millones de personas) se encontraba en tal situación y hubo una mínima variación de 0.1% al pasar en 2014 a 46.2%, lo que en términos absolutos correspondía a 55.3 millones de mexicanos. Es decir, la condición de “estabilidad” en el periodo mencionado representó un incremento de 2.5 millones de mexicanos en situación de pobreza.

La percepción de estos resultados en la opinión pública es que el Estado no aplica políticas adecuadas para lograr el bienestar social de la mayoría de la población, lo cual sin duda representa un déficit de legitimidad para el gobierno, aunque no necesariamente desemboca en una crisis de gobernabilidad de grandes proporciones.

El orden político y la estabilidad institucional. Un régimen político democrático debe procurar establecer reglas que permitan a las organizaciones y grupos de la sociedad participar en las decisiones de interés general y colectivo; reglas no sólo para los intercambios políticos y económicos sino que además establezcan procedimientos de negociación e inclusión para gestionar la conflictividad social, en un clima de certidumbre jurídica respecto de la aplicación de tales normas y procedimientos.

En ese marco se puede ponderar el rediseño institucional promovido por el gobierno de Peña Nieto, que impulsó un amplio conjunto de iniciativas y reformas consignadas en su segundo informe de gobierno; el paquete incluyó al menos una docena de reformas denominadas “estructurales”, entre las que destacan las reformas en materia energética, educativa, de telecomunicaciones, hacendaria, etcétera; 58 reformas constitucionales que implicaron 81 modificaciones a leyes secundarias; 21 nuevos ordenamientos jurídicos; y la creación de tres nuevas instituciones gubernamentales.

Este rediseño estuvo apoyado por el conocido “Pacto por México”, suscrito por las dirigencias de los tres principales partidos políticos (PRI,

PAN y PRD), cuyo logro fue, con la hegemonía priista, un acuerdo de intereses mutuos entre dichas dirigencias, pero señaladamente distanciado de consulta y consenso entre sus bases y más todavía del conjunto de la ciudadanía. Se actuó lejos del interés nacional, abdicando de la soberanía y con un pragmatismo cínico e interesado al servicio de los grupos económico-políticos más poderosos e influyentes.

Después de esta breve revisión de resultados en la aplicación de las políticas gubernamentales en los cuatro campos de gestión, queda claro que todo tipo de legitimidad es relativa y condicionada a los valores y situaciones de las comunidades (de sus miembros individuales y grupales); por tanto la legitimidad no es estable ni estática: “[...] supone un cumplimiento posible en un futuro indefinido y cuya realidad actual es sólo un asomo” (Levi en Bobbio *et al.*, 1991:866). Esta idea, contraria a la actual exigencia de eficacia-eficiencia de las políticas públicas, nos parece sugerente para contextualizar la legitimidad en la dinámica de gobernar a partir de políticas. Queda claro también que las decisiones, objetivos e intenciones de las políticas gubernamentales incorporan cierta dosis de coerción u obligación, no siempre resultantes de acuerdos voluntarios o de consenso pleno “[...] porque derivan de la autoridad y cuentan con alguna legitimidad política” (Vallès, 2004:378). Esto hace que el componente de legitimidad en las políticas siempre esté en juego a lo largo de todo su ciclo decisonal y procedimental, lo cual entraña un permanente debate, discusión e incertidumbre en torno a dichas políticas y al grado de su aceptación entre los actores implicados.

En efecto, las políticas no son inocuas, van acompañadas de ideologías para permear e incidir en la realidad que buscan transformar: ello no implica maquiavelismo o manipulación perversa, pero las ideologías que acompañan a las políticas importan y les condicionan desde la estrategia y táctica de su diseño y puesta en marcha así como repercuten en la eficacia, eficiencia y, por supuesto, en el grado de legitimidad que puedan alcanzar.

Los giros en el análisis de políticas públicas y su comprensión de legitimidad

Como es natural, el análisis de políticas públicas (APP) ha tenido variantes en su evolución como disciplina social; su énfasis teórico-metodoló-

gico ha cambiado y con ello también su comprensión acerca de la legitimidad. De manera sintética puede decirse que en las últimas tres décadas transitó de un enfoque más tecnocrático, donde la legitimidad no era un tema central, a otro con mayor énfasis politológico donde las políticas públicas revelan más su contenido ideológico en la interacción con los agentes gubernamentales y los grupos de la sociedad civil, de tal manera que el significado de la legitimidad adquiere mayor peso específico.

Comencemos por retomar una idea central expresada por Luis F. Aguilar V. y que resulta muy pertinente: “Las acciones de gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y aun eficiencia, son lo que en términos genéricos puede llamarse política pública”. Agrega, y es cuestión medular en toda su argumentación: “[...] estas acciones de gobierno tienen una doble dimensión, política y técnica, un componente normativo y un componente científico-técnico” (Aguilar, 2010:17). Ambos componentes no siempre se corresponden armoniosamente ni en cada fase del ciclo de las políticas ni en el conjunto de todo el proceso.

Por otra parte, cabe destacar que por mucho tiempo la acción de gobierno (sus planes, políticas y programas), fue examinada por la ciencia política fundamentalmente desde la dimensión jurídico-política y la estructura institucional, con lo que se dejó de lado el componente técnico-científico de la gobernación. Así, también durante mucho tiempo se consideró que la legitimidad de la acción del gobierno descansaba en la solidez jurídico-política e institucional del Estado, sin reparar lo suficiente en los aspectos procedimentales que necesariamente derivaban de esa plataforma institucional para el ejercicio gubernamental concreto.

Mas ese referente de legitimidad, basado en lo político-normativo, no era menor entonces ni aun después con el arribo disciplinar del APP y su énfasis en la doble dimensión de las políticas, con especial atención en el estudio de los procesos decisionales propios de la gobernación. De ahí que la carga de la legitimidad en la perspectiva del APP estuviera en el rendimiento de la capacidad directiva del gobierno para decidir correctamente las políticas de su gestión pública.

Sin embargo, paralelamente a esa concepción eficientista y pragmática, surgió una corriente crítica de la visión tecnocrática de las políticas, que propuso “un enfoque a la relación con la vida pública” a partir de recuperar la *phronésis* aristotélica como forma de comprensión de la vida

pública, y “que presupone el contexto de una forma particular de vida pública” (Torgerson en Farr *et al.*, 1999:290). A partir de esta recuperación de lo público y sin descartar la importancia aplicativa de las políticas, D. Torgerson expone el surgimiento de dicho género alternativo en el análisis de políticas públicas. Un aspecto fundamental de este género es que retoma la necesidad comunicativa entre el saber experto y el público, entre el conocimiento científico y la comprensión común, sin perder la centralidad en la orientación contextual de las políticas y su atención a las problemáticas sociales.

Desde la década de 1970 ese giro de la tecnocracia hacia la práctica reflexiva y la comprensión política se fue consolidando como tendencia al interior del APP. Sin embargo no se trata de una perspectiva romántica, pues queda claro que la comunicación política se da en “un mundo en el que la comprensión común no puede darse por sentada” y donde las perspectivas de los actores sociales son instrumentos de poder que representan una lucha y una específica conversación contextual en que “las situaciones problemáticas [están] caracterizadas por la incertidumbre, desorden e indeterminación” (Torgerson en Farr *et al.*, 1999:316-318).

De manera que aun el enfoque práctico en la investigación de políticas requiere de alguna forma de comprensión valorativa para superar la dualidad moderna entre el saber y la aplicación; una dualidad no superada incluso a veces reforzada por el sentido tecnocrático asignado a las políticas. De nuevo aparece el vínculo entre los dos componentes de las políticas públicas y su necesaria complementariedad; lo cual nos lleva a proponer que es en el componente político-normativo donde justamente puede residir, con su valoración ética, el sentido de comprensión política⁴ hacia la contextualidad de una comunidad política.

Así, en este nuevo género interpretativo del análisis de políticas, el sentido de legitimidad no estaría ligado solamente a la eficiencia tecnocráticamente conseguida, sino también de manera importante a la construcción o fortalecimiento de una comunidad sociopolítica, siempre “presuponiendo

4. Importa resaltar el significado de esta idea: “La comprensión política sugiere una vía para superar la dualidad moderna del saber y la aplicación: el saber de la política permanece como un continuo con las comprensiones comunes [nótese el plural] que guían la conducta real de la vida pública” (Torgerson en Farr *et al.*, 1999:321).

la legitimidad de un contexto existente de comunidad y tradición [y que] la construcción de una comunidad política legítima sigue siendo un logro que debe ser alcanzado” (Torgerson en Farr *et al.*, 1999:324).

En consecuencia, al abordar los métodos del proceso decisorio se asienta que entraña la consideración de las dos dimensiones de las políticas y que ambas, dentro de la racionalidad limitada, requieren información, modelación de escenarios, conocimiento de la problemática, etcétera, en el entendido de que nunca se tendrá el curso de acción óptimo. Pero en lo que sí hay consenso entre los estudiosos es en que siempre será necesario considerar en el proceso los diálogos, las negociaciones “y los ajustes entre las partes” intervinientes tanto gubernamentales como no gubernamentales. De ahí que, en relación con la legitimidad de las políticas, sea importante aportar “todas las evidencias y todos los argumentos” que ayuden a convencer “que la política elaborada es la mejor en las actuales condiciones” (Aguilar, 2010:40-41). Así, no cabe duda de que la argumentación y la persuasión son factores centrales para conseguir la legitimidad de las políticas, especialmente para cubrir adecuadamente su dimensión político-institucional.

Recapitulación

El concepto de legitimidad es una de las herencias más perdurables de la sociología weberiana, su fuerza explicativa sigue plenamente vigente, al grado de que muchas de las disciplinas de la última parte del siglo XX como las políticas públicas y la gerencia pública, acuden a él de manera recurrente. Aparte del énfasis que las diferentes disciplinas ponen en el concepto, casi todas coinciden en que la legitimidad refiere a una relación cualitativa de aceptación y confianza entre gobernantes y gobernados.

No debe olvidarse que el tratamiento de las políticas públicas se inscribe como un aspecto medular de la acción directiva de los gobiernos; del sentido de gobernación-gobernanza:

[...] de modo que su análisis, diseño y operación se ajuste a las características de la gobernanza pública contemporánea [...] El concepto técnico de eficacia-eficiencia resulta fundamental y correcto, pero es limitado o insuficiente en los asuntos públicos y de gobierno, puesto que la eficacia gubernamental incluye

los componentes técnicos o de índole causal, pero también los legales y políticos, que son de índole valorativa (Aguilar, 2010:52-53).

Justamente en esto último, en la índole valorativa descansa, porque le es propia, la fuerza de legitimidad de las políticas.

En efecto, las políticas no son inocuas, van acompañadas de ideologías para permear e incidir en la realidad que buscan transformar: esto no implica maquiavelismo o manipulación perversa, pero las ideologías que acompañan a las políticas importan y les condicionan desde la estrategia y táctica de su diseño y ejecución, y repercuten en la eficacia, eficiencia y, por supuesto, en el grado de legitimidad que puedan alcanzar.

Ratificamos, como se mencionó en el párrafo inicial del texto, al parafrasear a J. Gaus, que todo análisis de políticas remite a la teoría del Estado y al ejercicio de su poder político. Esta es nuestra convicción. Sin embargo, el APP no surge con una fundamentación de la teoría del poder y del Estado sino más bien tiene tras de sí referentes teórico-metodológicos que permiten de forma más directa el diseño y operación del ejercicio gubernamental para la atención de problemas ordinarios, y cotidianos, que podrían calificarse como “las cuestiones ordinarias de las políticas” antes que “las grandes cuestiones estructurales”.

Reivindicamos la idea de comprensión política como fundamento de legitimidad para las políticas públicas, especialmente las gubernamentales, en cuyo diseño y aplicación concreta debiera armonizarse el conocimiento experto con las expectativas y demandas de los grupos y ciudadanos para generar los consensos y fomentar la comprensión política entre gobernantes y gobernados. La idea de comprensión política supone un proceso consensual e incluyente en medio de la diversidad y conflictividad de intereses propios de toda comunidad política.

Respecto al elemento de confianza como parte del “deber ser” de las políticas públicas, nos queda claro que hoy en día las políticas gubernamentales se anclan, y mal, sólo en el plano técnico operativo de la eficacia-eficiencia (que desde luego importa) pero en donde la dimensión política que debiera sustanciarse con el elemento de confiabilidad sigue ausente; de tal forma que el accionar gubernamental a partir de sus políticas desaprovecha las posibilidades de argumentación dialógica en sus contactos de gestión con los agentes involucrados, con lo que se desperdicia toda posibilidad de legitimidad y generación de capital social e

institucional, al sólo estrechar su sentido de gobernación con los grupos hegemónicos más alejados del interés público.

Se requiere de un gran esfuerzo de los grupos progresistas de la sociedad mexicana para generar una cultura política distinta, sustentada en valores republicanos y democráticos, sin la cual no podremos superar la visión conservadora de los grupos gobernantes ni incidir positivamente en las decisiones y políticas que definan nuestro futuro como nación.

Sí, planteamos una perspectiva utópica: pero el futuro es una invención con perfiles utópicos que son valederos si se acompañan con organización y voluntad políticas, con aprendizaje y conocimiento de la experiencia histórica; a fin de cuentas, apostar por una transformación que mejore las condiciones de la vida pública es una responsabilidad ciudadana.

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis (2003). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- (2010). *Política pública*. México: Siglo XXI Editores.
- Alcántara Sáez, Manuel (2004). *Gobernabilidad crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ayala Espino, José (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bergman, M. y C. Rosenkrant (2009). *Confianza y derecho en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica/CIDE.
- Bobbio, N., N. Mattucci y G. Pasquino (1991). *Diccionario de política*. México: Siglo XXI Editores.
- Bobbio, Norberto (1999). *Estado, gobierno y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, M. Enrique (1999). *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. México: Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Camou, Antonio (2001). *Gobernabilidad y democracia*. Instituto Federal Electoral.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2015). *Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014*. México: Coneval [www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx].
- (2015). *Informe de evaluación de la política social en México 2014*. México: Coneval [www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf].

- (2015). *Tendencias económicas y sociales de corto plazo, Resultados nacionales febrero de 2015*. México: Coneval [www.coneval.gob.mx/Informes/ITLP/2015/4to_trim_2014/ITLP%20NACIONAL%202014.pdf].
- Farr, J., J. Dryzek y S. Leonard (1999). *La ciencia política en la historia*. México: Akal.
- Luhmann, Niklas (1996). *Confianza*. México: Universidad Iberoamericana/Anthropos.
- Lynn, N. y A. Wildavsky (2001). *Administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Peña Nieto, Enrique (2014), *Segundo informe de gobierno*, con información de Carlos Lara Moreno. Organización Editorial Mexicana [www.oem.com.mx/laprensa/notas/n3521457.htm].
- Rubio, Luis y Edna Jaime (2007). *El acertijo de la legitimidad. Por una democracia eficaz en un entorno de legalidad y desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Vallès M., Josep (2004). *Ciencia política. Una introducción*. Madrid: Ariel Ciencia Política.
- Weber, Max (1984). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.