

POLÍTICAS PÚBLICAS Y DEMOCRACIA EN MÉXICO

Ángel Alejandro Gutiérrez Portillo

*Profesor Investigador Titular B de Tiempo Completo de la División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

Artículo Recibido: 28 de julio 2019. Aceptado: 12 de marzo 2020.

RESUMEN. Las políticas públicas son las acciones gubernamentales que están orientadas a identificar y solucionar problemas de diferente naturaleza, a través de la construcción de objetivos económicos, políticos, sociales, culturales, internacionales, etcétera. Por ello, este artículo tiene como objetivo describir y analizar cómo las políticas públicas se han transformado en las últimas cinco décadas en México, influyendo de manera directa en el desarrollo de la democracia en nuestro país.

Palabras Clave: política pública; desarrollo; democracia; México.

ABSTRACT. Public policies are government actions that are aimed at identifying and solving problems of a different nature, through the construction of economic, political, social, cultural, international, etc. objectives. Therefore, this article aims to describe and analyze how public policies have been transformed in the last five decades in Mexico, directly influencing the development of democracy in our country.

Keywords: public policy; development; democracy; Mexico.

LA IDEA DE POLÍTICA PÚBLICA Y DEMOCRACIA.

Para hablar de la incidencia de las políticas públicas en la democracia en México, consideramos necesario dejar claro dos conceptos: política y democracia. Compréndase política como el proceso para entablar acuerdos entre diversos grupos de ciudadanos. Aunque también, política hace referencia a toda actividad,

doctrina, cortesía o diplomacia, que tiende a la búsqueda, al ejercicio, a la modificación, a la organización y administración de un Estado.

En ese tenor, una “política pública puede ser definida como una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones

intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes” (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 56).

Podemos decir entonces que “las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones” (Franco, 2013, p. 88).

Con base en Lowi (1964) Las políticas públicas se clasifican en regulatorias, distributivas, redistributivas y constituyentes:

a) Regulatorias: aquellas orientadas principalmente a lograr conductas deseadas en la población. Tal es el caso de la Ley General de Tránsito y Vialidad del Estado de Tabasco que en su Artículo 40 menciona que “Todo vehículo automotor,

acoplado o semiacoplado para poder circular, debe estar cubierto por un seguro vigente que cubra al menos la responsabilidad civil por daños causados a terceros”. Esta norma promueve y sanciona conductas en los sujetos.

b) Distributivas: aquellas destinadas a prestar bienes o servicios a las personas. Como los servicios de salud, educación y seguridad.

c) Redistributivas: aquellas que recaudan impuestos, contribuciones, cuotas, donativos, etcétera, para ser entregados a personas, en particular, por su condición de pobreza o vulnerabilidad. Los programas sociales son parte de las políticas redistributivas.

d) Constituyentes: aquellas que modifican la organización misma del Estado. El caso más claro en nuestro país es el de las políticas de descentralización.

Por su parte, las ciencias sociales han clasificado las políticas públicas en Sociales, Económicas y de Gestión:

- a) **Políticas Sociales:** aquellas que se dirigen a erradicar las necesidades básicas de las personas.
- b) **Políticas Económicas:** aquellas que están orientadas a la administración pública y las finanzas del Estado.
- c) **Políticas de Gestión:** aquellas que se refieren a los procesos de toma de acuerdos que coadyuvan en la resolución de los problemas de organización y operación del aparato burocrático (Parodi, 2000).

Ahora sólo nos queda dilucidar el concepto que tenemos sobre la democracia. Esto nos permitirá establecer qué pretendemos o esperamos de ella, haciendo más clara la disertación.

De acuerdo con el sociólogo y politólogo florentino Giovanni Sartori (2009) “la palabra griega *demokratia* se compone de

demos, que quiere decir “pueblo”, y de *kratos*, que quiere decir “poder”. Por tanto, traducida al castellano, significa “poder del pueblo”. Si es así, las democracias “tienen que ser” lo que dice la palabra: sistemas y regímenes políticos donde el pueblo es el que manda” (p. 15).

En ese sentido, debemos entender que la democracia es un sistema político que adopta diversas formas, en el que la sociedad que la compone tiene la oportunidad de intervenir abiertamente sobre el proceso de toma de decisiones, es decir, “en su sentido más elemental, la democracia no es otra cosa que el gobierno del pueblo” (PNUD, 2004, p. 18).

La importancia de entender a la democracia como el gobierno del pueblo, radica en que las decisiones que nos afectan de forma común sean atendidas por la sociedad en su conjunto. De tal forma, la democracia significa un Estado de ciudadanas y ciudadanos plenos. “Una forma, sí, de elegir a las autoridades, pero además una forma de organización que garantice los derechos de todos: los derechos civiles (garantías contra la opresión), los derechos políticos (ser parte

de las decisiones públicas o colectivas) y los derechos sociales (acceso al bienestar)” (PNUD, 2004, p. 18).

Si partimos de tal noción “la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, o sea, la regla con base en la cual se consideran las decisiones colectivas y, por tanto, obligatorias para todo el grupo, las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben de tomar la decisión. Si es válida una decisión tomada por la mayoría, con mayor razón es válida una decisión tomada por unanimidad” (Bobbio, 1986, pp. 14-15).

Por ello, una sociedad democrática contemporánea debe ser simétrica y no arbitraria. Aclarados los conceptos de política y democracia, pasemos a la disertación.

EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA DEMOCRACIA.

En el caso de México, las políticas públicas han cambiado con las prioridades sociales que los diversos gobiernos han pretendido atender. Esta metamorfosis ha incidido en el desarrollo de la democracia en la nación. Algunos de los factores que han hecho

posible esta transformación, no se deben únicamente a la herencia del presidencialismo autoritario que se ha vivido en nuestro país, porque tendemos a pensar que, si las políticas públicas son de tal o cual manera, obedece a la voluntad del poder ejecutivo, legislativo o judicial. Dicha visión es falsa, porque en la conformación de cualquier política pública, intervienen una serie de factores que, en la mayor parte de las ocasiones, van más allá de la voluntad de los jefes de Estado. Innegablemente, la acción y decisión de los senadores, diputados o del mismo presidente si pueden tener una incidencia, pero no actúan en un vacío, más bien procede en un contexto internacional, nacional y regional, que frecuentemente, sino determina, si obliga a que los márgenes de maniobra de un país como el nuestro sean cada vez más limitados, ya que un gobierno puede ser calificado como efectivo si el objetivo propuesto es alcanzado, o si sus rendimientos permanecen y crecen ante los imperativos públicos que tienen encomendados, y por tanto, el grado de alcance de tal objetivo es variable y, por consiguiente, variable también el grado de gobernanza

(Martinelli, 2002; Loaeza, 2010; Lerner et al., 2011; Torres-Melo y Santander, 2013).

Al respecto, Lerner et al. (2011) señalan lo siguiente: “En los albores del siglo XXI, no hay respuestas únicas de gobierno ni esquemas universales para atender la pluralidad de los problemas públicos. Esto significa que las acciones de gobierno no se definen a partir de criterios homogéneos ni prácticas formalistas: más bien se orientan a delinear alternativas que toman en cuenta las relaciones de poder, la cultura, la historia y la capacidad de gestión que prevalecen en cada país. Por eso, las políticas gubernamentales no deben entenderse en la óptica de los procesos unidireccionales que tienen una racionalidad ilimitada. Tampoco la acción gubernamental debe explicarse únicamente bajo la lógica ortodoxa de la previsión o el pronóstico certero de los acontecimientos, dado que los fenómenos económicos, políticos y sociales se desarrollan con diversos grados de incertidumbre. El hilo conductor de los procesos del poder parte de la premisa en el sentido de que la dirección pública y no sólo la dirección política tiene como referente la diversidad, la pluralidad y los

contrastes de las sociedades, lo cual imposibilita el diseño de modelos uniformes para realidades heterogéneas” (p. 12).

Entonces ¿Cuáles son los factores que han hecho posible los cambios en las políticas públicas en México?

Es trascendente identificar las tres variables primordiales para comprender el fenómeno social: la primera, son las transformaciones en el sistema internacional, debido a que, a mayor concentración de poder en el sistema internacional, hay menos espacios de maniobra para un país como México. En cambio, si hay una estructura más fragmentada del poder internacional, hay más posibilidades para tener una política exterior más independiente, en este caso de los Estados Unidos de América; la segunda, son los cambios que se han presentado en Latinoamérica. La propia dinámica regional fue cambiando, como ejemplo tenemos a las dictaduras de Paraguay 1954-1989, Bolivia 1964-1982, Brasil 1964-1985, Uruguay 1973-1985, Chile 1973-1990, Argentina 1976-1982, o

la revolución nicaragüense con el Frente Sandinista de Liberación Nacional.

Por todo ello, es necesario considerar los cambios internos que ocurren en México y en la política mexicana, para entender sus impactos internos, porque un país con una política pública dinámica y con una economía en crecimiento, tiene mucho mayor margen de maniobra para construir una democracia que un país que está en crisis económica (como fue el caso de México en la década de 1990).

Un aspecto relevante en la democracia es que esta debe contemplar a una sociedad que tenga elecciones periódicas, donde todas las personas que gobiernen estén elegidas por votación, que haya una aceptación social por el modo de gobernar, que la sociedad participe en todos los asuntos públicos, con un gobierno y con un aparato jurídico responsable (Celina, 2007).

En pocas palabras, la democracia como sistema político adopta diversas formas y la sociedad que la compone tiene la oportunidad de intervenir abiertamente sobre el proceso de toma de decisiones.

Desde tal noción, se pueden identificar tres variables que han impactado directamente en las últimas cinco décadas en México. La primera de ellas fueron los cambios en el sistema internacional (entre ellos está la aceleración del proceso de globalización económica, política, ambiental, social, cultural, etcétera). La segunda, los cambios en Latinoamérica. La tercera, los cambios en las políticas públicas nacionales e internacionales.

Con estas tres variables se pueden observar los cambios de las políticas públicas en México y la importancia de la democracia en el proceso de transformación del país. Para ello, resulta crucial exponer brevemente lo que sucedió en estos periodos. El primer periodo abarca de 1971 a 1981. En esta década hubo un “activismo revolucionario”, en donde México apoyó las incidencias armadas en América Latina, específicamente la revolución sandinista y los procesos revolucionarios en el Salvador y Guatemala. El segundo periodo contempla de 1982 a 1990. En este lapso México jugó un papel de pacificación o de intermediario, que consistió en una activa

participación en el Grupo Contadora y en el proceso de paz promovido por los Estados Unidos de América. Posteriormente México apoyó los acuerdos de pacificación en Guatemala y el Salvador. El tercer periodo comenzó en 1990 y se prolonga hasta nuestros días. Durante este tiempo, las políticas públicas en México se han concentrado sobre todo en la promoción de la cultura, el comercio y el turismo.

Este contexto es el que precisamente nos permite señalar que las políticas públicas influyen en la democracia del siglo XXI en México. Aunque sabemos que ningún país tiene una democracia concluida (siendo que la democracia es un proceso interminable, porque toda sociedad está cambiando constantemente), asumimos que sólo se puede producir democracia ejerciéndola, por tanto, la aplicación de las políticas públicas en México son un reflejo con diferentes matices de nuestra democracia inacabada (Alcántara, 2007).

Por ejemplo, la legitimidad del carácter político la otorgamos los ciudadanos. La legitimidad se construye día con día, porque no es un hecho estático ni

homogéneo, es más bien dinámico, plural e incluyente, el cual da como resultado una democracia consolidada (Gutiérrez, 2018).

Entonces, las políticas públicas en México se fortalecen con base en la eficacia que de ellas se deriven, dando como resultado una legitimidad social. La eficacia consiste en “el hecho, de que se produzcan los efectos sociales previstos por el productor de las políticas públicas, en este caso el Estado” (Correas, 1990, p. 72).

Por lo tanto, la democracia como sistema político en México debería ser eficaz y legítima, porque es la sociedad quien puso a los representantes del Estado y como tal tendrían que ejecutar las políticas públicas como han sido establecidas, es decir, las instituciones fueron hechas por la sociedad en su conjunto, y estas deben desaparecer cuando ya no cumplan con las necesidades que la sociedad demanda.

Sabemos que esa forma sería la idónea, porque en la práctica es todo lo contrario, ya que los actores políticos crean las instituciones mediante un proceso de elecciones, no obstante, en muchas ocasiones las instituciones determinan a

los actores políticos. Por ejemplo, en el juego del básquetbol las reglas norman a los jugadores y en muy pocos casos, estos terminan por abolir estas prácticas normativas que regulan el juego.

Eso mismo sucede con las políticas públicas, porque los actores políticos que fueron elegidos para crear y aplicar esas políticas públicas son de carne y hueso, no son las instituciones en sí mismas, debido a que sólo están representando a la institución por un tiempo determinado, la institución es aceptada y respaldada por la sociedad mientras esta cumpla una función. No obstante, de alguna forma u otra determinan a través de las normas institucionales el procedimiento que debe seguir un ciudadano para obtener en ciertos casos un beneficio generado por ellas, es decir, literalmente ponen las reglas de las políticas públicas con las que debe jugar una persona, reduciéndola simplemente a un carácter institucional.

Aquí el actor político pasa hacer una institución. Y como dijimos al principio, no obedece a la voluntad de una institución, sino más bien intervienen una serie de factores que en la mayor parte de las

ocasiones van más allá de la voluntad de ese actor.

En las democracias contemporáneas, por ejemplo, en México, la autoridad suprema la ejercen en su mayor parte los representantes elegidos por sufragio popular en reconocimiento de la soberanía nacional. Tales representantes pueden ser sustituidos por el electorado de acuerdo con los procedimientos legales de destitución y referéndum y son, al menos en principio, responsables de su gestión de las políticas públicas ante el electorado. Por eso, los resultados de las políticas públicas en el periodo de gobierno de Vicente Fox, de Felipe Calderón o de Enrique Peña Nieto no recaen solamente en ellos, sino en todos los actores políticos que gestionaron en dichos periodos, incluyendo a los diputados y senadores de todos los partidos políticos, así como en los gobernadores y presidentes municipales con sus respectivos equipos de trabajo. En este contexto, los actores políticos son el instrumento que le da vida a las instituciones, y las instituciones se van transformando de acuerdo con el sistema político que decida poner la democracia, es decir, la sociedad. Entendamos que la

democracia es el fruto que la sociedad produce a través de su injerencia y participación en los problemas comunes.

Desafortunadamente la mayoría de la sociedad en México, únicamente se la pasa quejándose, cuando el sistema democrático no sólo supone la participación de la población en el nombramiento de representantes para el ejercicio de los poderes ejecutivo y legislativo, también se requiere darle seguimiento y evaluación a los programas de las políticas públicas que están operando, se requiere que la población no corrompa a las autoridades por un beneficio personal, puesto que esto es una práctica muy común que debemos extirpar en el país. Muestra de ello se observa en el informe de Transparencia Internacional (2017) donde se señala que al analizar los resultados por país se deduce que México evidencia claramente los más graves índices de corrupción en la prestación de servicios públicos; en particular, en el caso de escuelas, atención de la salud, documentación personal, policía y tribunales.

Por tal situación, colegimos que las políticas públicas son un reflejo de la democracia inacabada en México, y sólo a través de la práctica de la democracia tendremos un sistema político que sirva como eje de las libertades sociales, haciendo más equitativos los derechos fundamentales de las minorías o de los individuos, que permitan disminuir esas brechas que en la actualidad son muy notorias entre las clases sociales.

Como lo alude Fernández (2009) la inclusión de los ciudadanos en las políticas públicas puede verse como un medio y a la vez como un fin. Como medio, asegura mayor efectividad a las políticas porque se diseñan con base en una mejor comprensión de las necesidades de las personas. A través de las consultas y la participación en el diálogo público, los ciudadanos pueden manifestar sus demandas; es más fácil captar las necesidades cada vez más diferenciadas que surgen en una sociedad cada vez más plural; estas necesidades son tomadas en cuenta al momento de definir prioridades y propuestas de solución a los problemas de la sociedad. Participar, además, genera confianza ciudadana; los ciudadanos,

cuando son parte del proceso, conocen cómo son empleados los recursos y cómo son tomadas las decisiones; el proceso se vuelve más transparente. La participación, por tanto, se vuelve un medio excelente para el ejercicio de los derechos (no sólo el de participación política) sino de los demás derechos ciudadanos. Pero, además, la participación puede ser considerada como un valor en sí misma. Participar supone ejercer la libertad, tener la oportunidad de convertirse en el protagonista del propio desarrollo y del de la sociedad. Esto justifica el esfuerzo, tiempo y recursos que un proceso de políticas públicas más participativo requiere.

Sobre este hecho, el jurista y politólogo turinés Norberto Bobbio (1986) nos dice que la democracia se constituye como el derecho a participar de una manera directa o indirecta en la toma de decisiones colectivas de un grupo de ciudadanos, en la existencia de normas determinadas por la mayoría, en la condición para seleccionar una u otra y la garantía por parte de los elegidos para decidir los derechos básicos como la libertad de expresión, la reunión o asociación, así

como el sufragio universal, características todas ellas del Estado liberal moderno.

Desde tal punto de vista, la democracia puede ser concebida como un sinónimo de libertad y justicia. Sin embargo, la realidad es otra, siendo que en el informe del PNUD (2004) se considera que “el desarrollo de la democracia [en los países latinoamericanos] depende de que se amplíe de manera decidida la ciudadanía, sobre todo a partir de la lucha contra la pobreza y la desigualdad y de la creación de empleo de buena calidad. Sólo si se reduce la desigualdad se podrá disminuir la pobreza sosteniblemente y mejorar las posibilidades de crecimiento económico” (p. 26).

La importancia de socializar la noción de ciudadanía, es porque en ella, “se destaca el carácter dinámico, contingente y abierto como producto y condición de las luchas históricas para enriquecer o menguar su contenido, y aumentar o disminuir el número de aquellos a los que se reconoce” (PNUD, 2010, p. 32).

Por lo aludido, pensamos que en nuestro país las políticas públicas seguirán evolucionando,

aunque tal cambio únicamente siga beneficiando a las clases dominantes con el objetivo de perpetuarse en el poder. Esta afirmación es incuestionable, porque todos sabemos que, de manera sistemática, quienes han gobernado, han obstaculizado la

democracia. Si queremos que la democracia funcione en México, actores políticos, económicos y sociales tenemos que trabajar juntos, agarrados de la mano, sin beligerancias.

LITERATURA CITADA.

Alcántara, M. (2007). "Gobernabilidad y democracia en América Latina", ponencia dictada en la Universidad de Quintana Roo, inédita, 7 de marzo de 2007.

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Correas, O. (1990). *Y la norma fundante se hizo ficción*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Fernández, P. (2009). *Políticas públicas en democracia: políticas para ciudadanos*. Décimo Certamen de Ensayo Político. México: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, 13-30.

Franco, J. (2013). *Diseño de políticas públicas*. México: Grupo Editorial y de Investigación Polaris.

Gutiérrez, A. A. (2018). *Dilemas sobre la frágil democracia mexicana*. *Ecos Sociales*, 6(17), 572-584.

Lerner, B. et al. (2011). *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Loeza, S. (2010). *La metamorfosis del Estado: del jacobinismo a la fragmentación democrática*. *Los grandes problemas de México. XIV Instituciones y procesos políticos* (pp. 23-70). México: El Colegio de México.

Lowi, T. (1964). *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*. *World Politics*, 16(4), 677-715.

Martinelli, J. M. (2002). *Políticas públicas en el nuevo sexenio*. México: Plaza y Valdés, Universidad Autónoma Metropolitana.

Parodi, C. (2000). *Perú, 1960-2000: Políticas económicas y sociales en entornos cambiantes*. Perú: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.

Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Nuestra democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). La democracia en América Latina; Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Nueva York, Estados Unidos de América: Programa de las Naciones Unidas.

Sartori, G. (2009). La democracia en 30 lecciones. México: Taurus.

Torres-Melo, J. y Santander, J. (2013) Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. Colombia: Instituto de Estudios del Ministerio Público.

Transparencia Internacional (2017). Las personas y la corrupción: América Latina y El Caribe. Barómetro global de la corrupción. Alemania: Transparencia Internacional.