



EL DESENCUENTRO DE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA: *UNA CRÍTICA AL MÉTODO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS*

Cuahutli Alberto Cruz Belmont¹

Resumen

La búsqueda excesiva de eficiencia y operatividad, de a poco ha venido a invadir casi toda práctica en la Administración Pública, esto como resultado de los estudios de evaluación a planes, políticas y programas públicos; casi todos, al final ofreciendo una serie de recomendaciones limitadas al ámbito de su objeto de estudio, aportando sí pero la misma noción incremental dejando casi intacta la forma en que se genera el conocimiento con el que se trata éste. Ya que, en general no se percibe un problema dentro del ámbito teórico-metodológico de las políticas públicas, el debate sobre esto parece estar ya resuelto, y más bien la deficiencia se delimita al ámbito práctico, un fracaso administrativo; que muestra una falta de eficiencia en su administración por parte del conjunto institucional y fallas en sus procesos, como aparentes responsables del fracaso práctico.

¹ Maestrante del Programa Integrado de Maestría y Doctorado en Ciencias Económicas (PIMDCE).

Y es precisamente, el propósito de este artículo el contribuir en la construcción del proceso de reflexividad crítica del método de las políticas públicas.

Palabras clave: **método, teoría, práctica, Ciencias de la Administración, Políticas Públicas.**

1. Una aproximación al *desencuentro*

Muy frecuentemente encontramos que un buen número de esfuerzos por parte del gobierno son enfocados en el desarrollo y puesta en práctica de políticas públicas que promuevan y provean condiciones apropiadas para un desarrollo adecuado de la población; que si bien las más de la veces no logran asegurar estas condiciones ni sustancial ni consistentemente, cada vez aparecen “nuevas formas” de dar solución a viejos problemas pero utilizando los mismos procedimientos, una amplia cartera de políticas y programas se van sumando para formar parte de la gran ficción que representa, por un lado, la cada vez más nutrida cartera de políticas y programas junto con los aumentos en el presupuesto destinado a ellas, y los tímidos y decepcionantes resultados en cuanto a proveer a la población de mejores condiciones.

Lo que se relata en las líneas de arriba hace que surjan varios cuestionamientos relativos a la práctica política pues como podemos observar es visible una distancia sustantiva entre los discursos, intenciones y propuestas de los *hacedores* de política y el impacto o los efectos generados por éstas. Lo que nos habla de un *fracaso práctico* en la Administración Pública. Un caso que

describe muy claramente el problema al que nos estamos enfrentado es el de la política social aplicada los últimos 15 años en México, pues el Progreso-Oportunidades que se sitúa dentro del modelo Individualista-Compensatorio, orienta sus esfuerzos financieros y materiales en la inversión en capital humano con la intención de habilitar a “todos” los miembros de la sociedad para que puedan competir en condiciones de igualdad en el mercado y, asegurar sus medios de subsistencia, fortaleciendo la educación, salud y alimentación; pero haciendo uso de subsidios “focalizados”, lo cual supone la selección de grupos a través de padrones o censos, representando esto el filtro de entrada a los subsidios directos al consumidor a los individuos beneficiarios. El modelo antes descrito, que en general ha sido el mismo en los últimos 15 años pero con presupuestos cada vez mayores, -pues para el año de 1998 se destinaron seis mil quinientos de millones de pesos², que para 2007 representaron treinta y nueve mil quinientos de millones de pesos¹-, y resultados nada optimistas, -pues para 2007 el 45.7% de la población se encontraba en situación de pobreza patrimonial, lo que significa que aún si dedicaran todo el ingreso del hogar no sería posible acceder a la canasta alimentaria, ni realizar gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación-, como podemos ver no ha dado resultados favorables, aún con la continuidad que se le ha dado (Belmont, 2013a).

¿Tendrá qué ver con la intención de habilitar a *todos* los miembros de la sociedad por medio de subsidios *focalizados*? La pregunta abre la discusión, sin que sea este plan de acción lo que dé respuesta a la complicación que se

² A pesos de 2007.

presenta en este ámbito, sino que se expresa como un ejemplo claro del síntoma que encontramos en la mayoría de las políticas implementadas por los titulares de la Administración Pública en México. Se destinan recursos, se diseñan programas y políticas, se implementan acciones pero los resultados como ya vimos, no son los que se podrían esperar. ¿Qué es lo que está fallando: la definición del problema, el diseño, la implementación? Sería imposible llegar a saberlo aún si revisáramos una por una cada política y cada programa, ya que cada uno(a) nos arrojaría un problema diferente en una etapa diferente del quehacer político, además ya que hay tantos programas como problemas sociales, sería interminable el estudio. Pero sí hay posibilidad de estudiarlas como unidad a través del análisis de la naturaleza del corpus del conocimiento de las políticas públicas y más precisamente, por medio de un análisis crítico del método de éstas. De tal manera, la interrogante que surge en torno a esto es: ¿El enfoque de las políticas públicas es el adecuado para dar solución a los problemas sociales? La respuesta parecería un tanto obvia, si es que nos remitimos a las condiciones en las cuales la mayoría de la población en México se encuentra, sin embargo no es posible hacer generalizaciones *a priori* sin estudiar de cerca los cómo y los porqués del *fracaso práctico* las políticas públicas.

El hablar del enfoque de las políticas públicas (*de aquí en adelante*, PP) nos refiere ineludiblemente al proceso de racionalización del gobierno, es imposible pensar en ello sin que en automático nos venga a la mente la marcada orientación de lograr que el gobierno tenga un papel erudito ante problemas públicos presentes en la sociedad, siendo las políticas públicas una receta ya común desde

hace ya varios años, entendiendo a éstas como aquellos “cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad” (Canto, 2002:64). De tal forma podemos decir que el enfoque de PP, siguiendo a Parsons (2007: 117) parafraseando a Hecló:

“está centrado en el análisis de problemas [...] No obstante, aunque el reconocimiento y la definición de un ‘problema’, la búsqueda de información, el esquema de agendas y las alternativas son etapas ‘tempranas’ del proceso de las políticas públicas (*qua* modelo o mapa), estas actividades/etapas no constituyen secuencias lógicas que culminan con la decisión y la implementación. En este sentido, la formulación de políticas públicas puede verse como cierta forma de acertijo colectivo por parte de la sociedad; implica tanto tomar decisiones como tener conocimiento.”

De tal manera, al hablar del “método” de las políticas públicas como un “conjunto de prescripciones falibles (perfectibles) para el planteamiento de observaciones y experimentos, para la interpretación de sus resultados, y para el planteo mismo de los problemas (Bunge, 1973: 34); es referirnos sin duda alguna a la forma en que se construye el conocimiento en la Ciencia de la Administración, que “Inspirada en un proyecto de tipo tayloriano (en referencia a la organización científica del trabajo propuesta por Taylor a sus discípulos, entre ellos el francés Fayol), intentaba, con pretensión normativa y de manera hipotético-deductiva, mejorar la gestión pública a través de estructuras formales de autoridad y de la

organización especializada de las tareas. La sustancia, el contenido mismo de lo que suministraba la autoridad pública, apenas se consideraba un problema. Buenos métodos y asunto resuelto (Meny y Thoenig, 1992:8).

Una referencia clara de lo que acabamos de mencionar es lo que Aguilar (Aguilar, 2003: 20) expone sobre que “Las políticas se han vuelto también un lugar densamente administrativo. La complejidad, escala, variabilidad e interdependencia de los asuntos públicos requiere cada vez más información confiable, conocimiento especializado, cálculos precisos de costos y consecuencias para decisiones que se adoptan casi siempre en condiciones de riesgo y bajo escasez.” Aquí la idea básica de un aparato gubernamental erudito y en condiciones de escasez supone una *primacía absoluta del valor “eficiencia”*, en las PP, que como menciona Kliksberg (1983: 180) dicha visión trajo serios males la tarea científica pues:

“En primer lugar, la primacía concedida al valor ‘eficiencia’ llevaba a una actitud opuesta a la necesaria para el esfuerzo científico. En lugar de adoptar una actitud ‘teórica’ de comprensión de la realidad en sus niveles más profundos, los autores clásicos se ubicaron en una actitud pragmática, de búsqueda de los datos que permitieran una acción con resultados inmediatos, por más elementales que fueran. De hecho la posibilidad de una aprehensión en sustancia de la realidad fue dejada de lado. [...] como no se trataba sólo de una eficiencia sino de una eficiencia a corto plazo, tendieron a ocuparse de los resultados inmediatos, de las mejoras que rindieran efectos instantáneos, despreocupándose de su efecto en el proceso general y de las características de éste. Este practicismo pasó de simple valor-objetivo, a convertirse en una metodología, y en toda una filosofía de la administración.”

Ya desde temprano vamos viendo cómo se va esbozando el desencuentro entre la teoría y la práctica generado por el conjunto de prescripciones con que se están realizando los planteos básicos, así como la interpretación e incluso el mismo planteamiento del problema, en las PP. Sin embargo, es necesario primero realizar una aproximación a la construcción de su objeto de estudio pues es ahí donde se insertan los argumentos seminales que determinan cualquier reflexión en cualquier ciencia.

2. La construcción del objeto en las Políticas Públicas

La construcción del objeto de estudio en cualquier disciplina le da cierta dirección, y más aún, indica las veredas que *pueden* o no tomar las cuestiones que se desarrollan dentro de las investigaciones. Este es aparentemente un tema algo olvidado y hasta cierto punto, ya internalizado por la comunidad inserta en el ámbito de la academia; y parecería que es un asunto definitivo, del cual se parte sin hacer reflexión alguna sobre los escenarios que podría generar a nivel teórico y práctico; esta situación no es menor, pues la determinación del objeto de estudio sirve de cerco en el proceso de investigación, dando incluso tintes y matices específicos en la construcción del *corpus* lógico de las disciplinas.

De ahí la importancia en considerar cómo es que se construye el objeto de estudio en las PP. Lo primero que se habría de revisar es el contexto en el que las PP se insertan como un elemento organizador y aportador de eficiencia económica. Contexto que se caracteriza por la creciente tendencia transformadora por parte de los gobiernos latinoamericanos, resultado de déficits fiscales que

comenzaban a encender los focos ámbar en la Administración Pública (*de aquí en adelante, AP*); así en un situación no sólo de desequilibrio fiscal, se sumaba la pérdida de legitimidad creciente, y cambios sustanciales no se hicieron esperar, un ejemplo claro de esto es lo que sucedió en México para la década de los ochenta pues:

“Ante la imperante necesidad de resolver una profunda crisis económica y la certeza por parte de grupos políticos de que olas tendencias en materia de política económica representaban una opción viable, México adoptó una primera generación de reformas durante la década de los ochenta. Cabe destacar: 1) las políticas de ajuste; 2) el fortalecimiento de la disciplina fiscal; 3) apertura externa de los mercados; 4) la privatización de un gran número de industrias previamente en manos del gobierno, y 5) la desregulación” (Uvalle en Alberro, 2010:92).

Las reformas que se aplicaron para ese entonces, delinearon los límites de intervención del gobierno dando un mayor margen de acción al sector privado de la sociedad. Siendo lo anterior, una situación determinante en la configuración de los límites del par público-privado; además, de dar pie a la aparición de nuevos enfoques dentro de las llamadas Ciencias de la Administración, que es donde se comienza a explicitar el problema o problemas relativos al ejercicio de *gobernar*. Y que es precisamente el momento en el cual se verifica el punto de inflexión donde se pueden distinguir dos *planteamientos del problema* distintos relativos al análisis de la acción gubernamental, los cuales se diferencian primero por las especificidades con las que conciben al gobierno, pues en el primer planteamiento se describe a un gobierno el cual si se dota de las capacidades y recursos,

necesarios y suficientes, logrará tener una buena capacidad de dirección; distinto es el planteamiento segundo, pues en éste se concibe a un gobierno falto de las capacidades directivas necesarias para organizar y controlar a la sociedad en sus diferentes esferas. La segunda diferencia que se encuentra se plantea en torno a la sociedad, donde en el primer enfoque se caracteriza por la tendencia al conflicto, desorden e inseguridad; a diferencia del segundo, que concibe a la sociedad preparada y dispuesta a participar, y emprender la marcha de acciones que suplan el papel y la actividad gubernamental. Hablamos de la Gobernabilidad y la Gobernanza (Belmont, 2013b: 3-6).

Las situaciones arriba escritas, describen de forma clara el proceso en el cual se basa la construcción lógica del análisis de la AP en las Ciencias de la Administración. Estos contextos que se desarrollaron en los niveles teórico y práctico, promueven a las PP como aquel elemento práctico que vendría a resolver aquellos conflictos que se habían acumulado ya por la definición del objeto en la AP: *lo público*.

Así, las PP aparecieron “en el medio latinoamericano en los años 80 y 90 como propuestas disciplinarias y profesionales para superar la vulnerabilidad financiera o la crisis fiscal en que habían caído los Estados desarrolladores y/o para reestablecer la naturaleza pública que las políticas de los gobiernos autoritarios había tergiversado o pervertido y/o para mejorar los servicios públicos que eran considerados insatisfactorios en calidad, cobertura y costoeficiencia” (Aguilar, 2007: 9).

Ya la descripción de las situaciones que expone el planteamiento y contexto en el cual se insertan las PP, nos da un panorama de lo que significa no sólo su integración sino el surgimiento de las Ciencias de la Administración, pues todo ello representa un agregado que ha tenido significativa influencia dentro del tema. Pues, como dice Barreda (2011: 153): “(la teoría de los sistemas) y la ‘revolución’ racionalista (teorías de la elección racional-TER) apuntan a definir a la política como un resultado de acciones individuales fundadas en cálculos racionales orientadas por fines específicos o por reglas institucionales, estrechando la investigación politológica al análisis de representaciones subjetivas y ordenamiento de preferencias mediante modelos que dejan constantes variables contextuales o la descripción de reglas, rutinas y procedimientos institucionales.”

Ya éste era, y es, el panorama en el cual los elementos políticos en el análisis se iban desvaneciendo ante una oleada de supuestos racionales y eficientistas que vendrían a dar un tratamiento distinto a las variables que en este método se perciben como relevantes para su estudio. Sin embargo, el tema aquí no es solamente la forma en que estos elementos han venido a configurar los límites del par público-privado, sino habría que revisar que dentro de lo público, también había cambiado ya la lógica con que se le daría tratamiento a éste.

Lo anterior se puede representar con la ya persistente intensión de crear marcos específicos en los cuales las relaciones entre sociedad y lo *político*³ quedan al margen del análisis. “De hecho, el carácter subjetivo de los hechos

³ Que siguiendo a Mouffe (2007:16) en su definición es “la dimensión de antagonismo constitutiva de las sociedades humanas”.

sociales y su irreductibilidad a los métodos rigurosos de la ciencia conforma una constante en la historia de las ideas que la crítica del positivismo mecanicista sólo reafirma” (Bourdieu, *et. al.*, 1975: 19). Tal situación se comprueba en el ya persistente resultado en el ámbito práctico: *el fracaso*.

La historia de la AP ha sido testigo de la consigna cada vez más rigurosa que se “siente de la necesidad de hacer más racional, más eficaz, más adecuada a las exigencias colectivas la acción administrativa; por todas partes se reconoce la necesidad los cuadros administrativos, con vistas a una mayor y más calificada profesionalidad de los funcionarios públicos [...]” (Mosher y Cimmino, 1961: 49). Todo lo expuesto representa de forma general cómo es que el objeto en las PP, y más aún, en la AP; se ha venido trasfigurando tomando cada vez tintes más racionales que le darían un mejor tratamiento a los problemas públicos. Sin embargo, acá es importante profundizar en los *ideas* que han influido en dichos cambios para conocer cómo es que se han venido dando este proceso, no sólo para conocer de cerca los rasgos fundamentales que influyeron sino para poder desnaturalizar la lógica que acompaña el conjunto de prescripciones que acompañan la creación de conocimiento dentro de las PP.

3. El paradigma único: *un cerco epistemológico artificial en las políticas públicas*

Al referirnos a la lógica que acompaña el método de las PP, naturalmente estamos hablando de los argumentos primarios que sostienen la idea de racionalidad y eficiencia en la actividad genérica del aparato gubernamental.

Kenneth J. Arrow quien esboza en su artículo *Methodological Individualism and Social Knowledge*, los rasgos fundamentales de la metodología individualista donde reconoce que:

“El punto de partida del paradigma individualista es el simple hecho de que toda interacción social tiene lugar después de toda interacción entre individuos. El individuo en la economía o en la sociedad es como el átomo en la Química; en cualquier caso puede finalmente ser descrito exhaustivamente en términos de los individuos involucrados. Por supuesto, los individuos no actúan separadamente” (1994: 3).

Lo cual se traduce en una máxima de las ciencias sociales, pues no sólo forma parte del carácter axiomático el cual, primero viene a darle a la economía el carácter de ciencia, para después infiltrarse en todos los campos del conocimiento de las ciencias sociales; también forma parte de los rasgos fundamentales dentro de la lógica en el análisis de la matriz epistémica positivista, y por añadidura al de la AP y el de las PP, también. Lo anterior no sólo sobresimplifica el análisis al tomar como unidad representativa al individuo, también reduce cualquier tipo de interacción social a la decisión individual, ya que después de todo dentro de esta visión la suma de los fenómenos microsociales se traducen o pueden traducirse en el agregado, dejando fuera la dimensión meso y macro, trasladando su análisis a explicaciones sobre acciones individuales.

Un ejemplo claro sobre tal situación es lo que Marcur Olson (1985: 32-55) expone en *La lógica de la acción colectiva*, donde las decisiones racionales de los individuos representan el motor de la cuestión social, todas ellas en la búsqueda

del resultado óptimo en el sentido de Pareto; lo cual en todos los casos representa un análisis costo-beneficio donde las acciones individuales en el afán de obtener un mayor beneficio en tanto a bienes colectivos, sirven como variables que explican la acción colectiva, así todo se reduce a como Arrow (1994: 4) lo menciona a un conjunto de estrategias de las cuales los individuos eligen la que según sus cálculos los acerquen a esa situación de maximización de aquel beneficio individual, siendo lo anterior resultado de un equilibrio social.

El papel y lo que define ahora al individuo, en su carácter y contexto de individuo racional tiene implicaciones importantes de las cuales tenemos que hacer énfasis a dos de ellas: 1) la racionalidad con que se percibe al individuo en la búsqueda de un mayor beneficio personal, lo describe así también, como aquel individuo capaz de afrontar las decisiones de la mejor manera posible en pos de su bien propio, y por añadidura en un momento ulterior de un bien colectivo, aquella unidad representativa dentro del análisis que forma parte, por lógica, de aquella sociedad civil que se percibe ya como capaz, organizada e interesada en dar solución a los problemas sociales que el gobierno no tiene capacidad de hacer frente debido a las limitantes ya reconocidas dentro de las Ciencias de la Administración, y más preciso en el enfoque de la gobernanza; 2) la otra situación proviene ya de una etapa final del proceso de elección racional, el momento en el cual el total de los individuos han elegido dentro de aquel conjunto de estrategias la que mejor, según sus cálculos se adecúe al proceso maximizador y una vez que se haya llegado al equilibrio, dicho momento expone de forma clara la poca necesidad de algún agente exógeno pues las acciones individuales llevarán a un

equilibrio colectivo sin necesidad de la intervención de, por ejemplo, el gobierno, es así que se justifica la forma en que se configuran los límites de lo público y lo privado, acotando cada vez más la capacidad de maniobra del primero.

Derivaciones importantes surgen del hecho que se presenta en las líneas primeras de este apartado, que sin lugar a dudas determinan y ha determinado cómo es que se concibe y establece el objeto en las PP. “La ilusión de que las operaciones ‘axiológicamente neutras’ son también ‘epistemológicamente neutras’ limita la crítica del trabajo sociológico, el suyo o el de otros, al examen, casi siempre fácil y estéril, de sus supuestos ideológicos y al de sus valores” (Bourdieu, *et. al.*, 1975: 61). Acá la importancia de explicitar lo que representa la adopción de preceptos axiológicos trasladados toscamente a diferentes áreas de la ciencia social, recae en el hecho de cómo es que estos determinan cuestiones de la vida social. Es decir, estos no sólo como hemos visto crean un cerco artificial entre lo que se puede o no conocer en determinadas disciplinas sino que además van parcelando la ciencia, en este caso social, en espacios cada vez más reducidos y más importante, cada vez más desarticulados unos entre otro, cada una tratando su “tema” o problemática dejando de lado cualquier cuestión fuera de su ámbito, que dé inicio generan una esterilidad en las ciencias sociales y terminan en malas determinaciones en la cuestión práctica.

Un ejemplo claro de tal situación es lo que sucede la determinación de la política económica⁴ y la política social⁵. En la “consolidación”⁶ de la economía

⁴ “ejercicio institucional de dirección y control de la economía en su conjunto, realizado por el sector público a nombre de la sociedad a la que pertenece y representa, y para beneficio de toda ella” (Noriega, 2009: 1).

como ciencia se determina que “El objeto de estudio es cerrado debido a que no admite causas no económicas para fenómenos económicos; es decir, en la medida que no se admite la intervención de elementos analíticos propios de objetos de estudio de otros campos para sustentar explicaciones de fenómenos económicos” (Noriega, 2001: 14). Que sumado a esto en el epicentro de la teoría económica, la teoría de los precios en su formato dominante el de la Teoría de los precios relativos, o mejor conocida como teoría neoclásica del equilibrio general; ofrece consideraciones como que “los servicios de los factores no se diferencian de la generalidad de los bienes en cuanto a la determinación de sus precios” (Klimovsky, 2000: 84); “la distribución del ingreso, es decir el reparto de las dotaciones iniciales, que es un dato para la teoría económica ya que depende de factores políticos” (*ibídem*, 87); “las diferencias en las capacidades individuales, que podrían ser neutralizadas a través de medidas especiales como, por ejemplo, un sistema de compensaciones” (*ibídem*, 93).

Difícil es ya ver la importancia de estos preceptos económicos en la realidad administrativa, derivada en una realidad social, pues lo que nubla aquí es esa pretensión de no tomar en cuenta explicaciones fuera del ámbito administrativo dejando la carga de “falla” a cuestiones operacionales, y no ya del problema en sí: el objeto de las PP.

⁵“conjunto de programas mediante los cuales el gobierno ofrece servicios de salud, créditos para vivienda, servicios de guardería y varios tipos de pensiones a trabajadores de cualquier nivel de ingresos, tipo de empleo o condición laboral. Estos programas adoptan la forma de seguridad social cuando tienen que ver con los trabajadores en el sector formal, en cuyo caso también incluyen regulaciones de despido y liquidación; adoptan la forma de protección social cuando tienen que ver con los trabajadores del sector informal” Levy (2010: 20-21).

⁶ Entre comillas está porque es un tema no resuelto, si en verdad la economía es una ciencia o no.

Lo que se intenta mostrar aquí es lo que significa para la política económica y para la política social, pues para la primera sus “objetivos básicos y permanentes son la estabilidad del sistema general de pagos y del sistema de precios, y el crecimiento sostenido del producto” (Noriega, 2009: 1); dejando en el ámbito de maniobra a la política social aquellos desequilibrios que pueda generar el devenir de la sociedad de mercado, a través de un sistema de compensaciones, lo que visiblemente en cualquiera de los casos, representa como fin último preservar la estabilidad en los planes de compra y venta de los agentes económicos.

Así lo anterior no tiene otra interpretación que la economía no se encarga de problemas como la distribución del ingreso, la pobreza o la marginación; y la forma más adecuada es tratar ese tipo de problemas por medio de transferencias.

No es raro que Cohen y Franco (2005: 14), conciban a la política económica y social, dentro del planteo tradicional, como desarticuladas la una de la otra una con propósitos enfocados al crecimiento económico y la otra, a crear mayor equidad; es algo recurrente que en la práctica, como en la teoría, éstas se perciban como dos cuestiones desarticuladas la una de la otra teniendo tanto objetivos como formas de darles tratamiento diametralmente opuestas. De a poco el estudio en las ciencias sociales se ha ido alejando de problemáticas en sí mismas críticas pues como dice Barreda (2006: 3):

“Durante los '60 y los '70, se generó un estilo intelectual en América Latina que se preocupaba menos por la demostración cuantitativa, por ‘el’ método, por la objetividad y la neutralidad, por los debates sobre la interdisciplinariedad que por el efectivo trabajo interdisciplinario, abordando problemáticas que en sí mismas eran

críticas: desarrollo y dependencia, imperialismo y modelos de desarrollo alternativo, que eran abordados desde una visión disciplinaria que era a la vez económica, política, sociológica, antropológica, histórica, además de fundamentada en un compromiso para la transformación social. Es decir, conocimiento y política como instancias articuladas y o excluyentes.”

Resultando en el hecho que menciona Habermas (1980: 364): “La conciencia tecnocrática hace desaparecer el interés práctico detrás del interés por la expansión de nuestro poder de control técnico.”

4. A manera de continuación: *hacia un proceso de reflexividad crítica*

Teniendo ahora ya los elementos analíticos suficientes es momento de aterrizar lo práctico en un caso familiar para el lector, explicitando el *fracaso* para que esto verifique la emergencia existente en las PP; para así al final justificar argumentando la importancia de sentar las bases de un proceso de reflexividad crítica en las políticas públicas.

El ejercicio analítico que nos proponemos hacer, consiste revisar la correspondencia entre el monto de recursos monetarios destinados y los resultados para el Progreso-Oportunidades que se sitúa en el modelo Individualista-Compensatorio⁷, esto con la intención de exponer cómo es que la política social, se desempeña en términos de presupuesto y objetivos generales.

⁷ El modelo Individualista-Compensatorio hace uso del instrumento de subsidios focalizados, el cual se basa en la premisa de que si se provee de satisfactores a toda la sociedad, se constituirá una situación de inequidad ya que se estaría beneficiando por igual tanto a los que sí requieren como a los que lo requieren. En tal sentido, se requiere la selección de grupos por medio de padrones o censos, siendo este el punto de acceso para los subsidios pero en este modelo ya no

Tabla 1. Presupuesto y Resultados de la Política Social. Progres-Oportunidades 1998-2007

| Política Social/ Resultados | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| *Progres-Oportunidades (PO) | 6.5 | 11.5 | 14.2 | 17.4 | 22.3 | 27 | 28.9 | 33.2 | 36.1 | 39.5 |
| TVA | - | 76.9% | 23.5% | 22.5% | 28.2% | 21.1% | 7.0% | 14.9% | 8.7% | 9.4% |
| **Pobreza Alimentaria (PA) | 31.7 | 27.9 | 23.7 | 21.9 | 20.1 | 19.0 | 17.9 | 19.0 | 14.7 | 16.7 |
| PA/PT | 33.4% | 29.0% | 24.3% | 22.2% | 20.1% | 18.8% | 17.5% | 18.4% | 14.0% | 15.6% |
| **Pobreza Capacidades (PC) | 39.8 | 35.2 | 31.2 | 29.1 | 27.1 | 26.2 | 25.4 | 25.7 | 22.1 | 24.8 |
| PC/PT | 41.9% | 36.6% | 32.0% | 29.5% | 27.2% | 26.0% | 24.9% | 24.9% | 21.0% | 23.2% |
| **Pobreza Patrimonial (PP) | 60.7 | 56.5 | 52.7 | 51.5 | 50.4 | 49.5 | 48.6 | 48.9 | 45.5 | 48.8 |
| PP/PT | 64.0% | 58.7% | 54.1% | 52.2% | 50.5% | 49.1% | 47.6% | 47.4% | 43.3% | 45.7% |
| Población Total (PT) | 94.9 | 96.2 | 97.5 | 98.6 | 99.8 | 100.9 | 102.1 | 103.3 | 105.0 | 106.8 |
| *Gasto Total (GT) | 57.8 | 70.9 | 88.6 | 96.8 | 103.2 | 117.8 | 126.8 | 137.8 | 159.7 | 168.9 |
| PO/GT | 11.2% | 16.2% | 16.0% | 18.0% | 21.6% | 22.9% | 22.8% | 24.1% | 22.6% | 23.4% |

Fuente: Elaboración propia con datos de Levy 2010; Evolución de la pobreza por la dimensión del ingreso, Coneval 2010; Censo de Población y Vivienda. 1995, 2000, 2005 y 2010; SHCP. Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública. Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública * miles de millones de pesos 2007 ** millones de personas

Como podemos observar el presupuesto destinado a los programas (Progres-Oportunidades), que tienen como objetivo principal el combate a la pobreza, ha venido incrementando considerablemente su monto pues de representar en 1998 6.5 miles de millones para el 2007 el presupuesto para este fue de 39.5 miles de millones, cifras que porcentualmente representan un 11.2 y 23.4 del gasto total, respectivamente. Así pues, podemos observar una tendencia creciente en los montos destinados para estos fines en este periodo que han duplicado su cuantía en términos del gasto gubernamental, sin embargo, los resultados parecen ser un tanto desalentadores, pues podemos observar que el

son generalizados sino que son directos al consumidor, directamente a los individuos beneficiarios. (Canto, 2000: 99-100)

16.7 % del total de la población en México para 2007 padece de pobreza alimentaria, es decir, que no puede cubrir no pueden cubrir sus necesidades alimentarias básicas aún si ocuparan todo su ingreso en ello; el 24.8 % de la población total se sitúa en pobreza de capacidades, lo que significa que este sector de la población no puede adquirir la canasta alimentaria, efectuar gastos “necesarios” de salud y educación, aunque ocupe todo su ingreso para estos rubros y; finalmente, el 45.7% de la población se encuentra en pobreza de patrimonio, lo que significa todo lo anterior y no poder adquirir vestido, transporte y vivienda, aunque destine todo su ingreso para ello. Parece una contradicción muy grande que a pesar que se han duplicado los montos casi la mitad de la población se encuentre en tal situación (véase Tabla 1).

A luz de los hechos parece un tanto complicado y hasta fuera de contexto, e inclusive un error metodológico, el hecho de analizar el problema de un área del conocimiento a través de otra, sin embargo, lo anterior se justifica con dos argumentos básicos: 1) si se toma como evidencia la gran presencia del método positivista ya, cada vez más en las ciencias sociales y, siendo la economía la que tiene mayor presencia de éste en sus postulados; podemos hacer la metáfora analítica. La razón de esto se encuentra en la estrecha relación que existe entre los postulados en economía, y su aplicación, tanto en la Ciencias de la Administración, como en las PP e incluso en la Ciencia Política. 2) Además, tal hecho responde a la intensión y, más bien, necesidad de traspasar los límites tradicionales existentes entre las disciplinas que componen las ciencias sociales,

con finalidad también de diluir el cerco epistemológico que se genera en las ciencias por la pretensión de estudiar a un objeto “cerrado”.

El tema de la construcción del conocimiento en cualquier área del saber, nunca y en ninguno de los casos representa un tema fácil, la dificultad inmediata surge de las características intrínsecas del proceso de construcción del conocimiento. Es claro, y un tanto obvio que el conocimiento al ser producto de la relación lógica que se establece entre las cosas en la mente humana, tendrá “cierta” carga ideológica.

El conocimiento económico, evidentemente no escapa de este tipo de influencia que termina por formalizarse, en distintas formas de construir el conocimiento; situación que la mayoría de veces se deja un poco de lado pues, es al parecer más provechoso trabajar bajo el supuesto que el estado actual del conocimiento está validado y no hay motivo para dar pie al debate sobre alguna mejor determinación a este nivel; es así que se realiza investigación con bases metodológicas que no son cuestionadas a la luz de su estado actual y la relación con su validez temporal.

La ciencia económica como ciencia positiva tiene como objetivo último, como bien lo menciona Friedman (1953: 7):

“el desarrollo de una ‘teoría’ o ‘hipótesis’ que produzca predicciones válidas y significativas sobre un fenómeno no observado. Tal teoría es, en general, una mezcla de dos elementos. En parte, es un ‘lenguaje’ diseñado para promover ‘métodos de razonamiento sistemáticos y organizados’. En parte, es un cuerpo de

hipótesis sustantivas diseñadas para abstraer problemas esenciales de la compleja realidad.”

Profundizando un poco más, y refiriéndonos a la parte del método en la economía positiva, hemos de recordar lo que el profesor Benetti (1997: 10) acerca de lo normativo, pues éste:

“caracteriza el método que se utiliza para elaborar lo esencial de la teoría positiva dominante y le otorga gran parte de su fortaleza, hasta tal punto que el espacio disponible para una teoría alternativa es cada día más reducido. Aunque una teoría alternativa parezca indispensable una vez se advierten los límites del método normativo y, con ellos, las limitaciones de la teoría ortodoxa actual.”

Lo anterior, confirma dos situaciones. Primero, la existencia de un paradigma único en la ciencia económica, la matriz epistémica positivista; que no sólo tiene la fuerza teórica para serlo, sino que el método en el cual se funda lo esencial del conocimiento económico deja poco a poco fuera la posibilidad de una teoría alternativa. Y segundo, la posibilidad de crítica en la teoría ortodoxa actual se encuentra en los límites del método normativo.

Tal vez, la pregunta obvia que surge en este momento va en relación a los objetivos que el análisis normativo persigue, a lo que se debe decir que éstos “no se limitan a la contrastación empírica del conjunto de postulados, que ni siquiera tienen por qué ser uno de los objetivos. La nueva meta es recomendar, a una o más de las personas u organizaciones representadas en el análisis, una elección o un curso de acción que pueda esperarse que satisfaga sus objetivos mejor que, o

al menos también como, las acciones alternativas de que dispone” (Koopmans, 1980: 146).

Leyendo el párrafo anterior, podemos hacer dos distinciones en este tipo de análisis. La primera, se refiere a un conjunto de postulados que habría que verificar empíricamente; mientras en la segunda, se habla del objetivo de recomendar.

La importancia en de estas dos distinciones en lo que se reconoce como análisis normativo, se explica a través de los roles y el significado de los postulados en la teoría y; en la implicación que tiene la meta de recomendar a nivel teórico y práctico.

De tal forma, haremos una serie de consideraciones acerca de los postulados y su verificación empírica, comenzando por exponer los tres diferentes roles que desempeñan: “a) son frecuentemente una forma económica de describir o presentar una teoría; b) algunas veces facilitan una verificación indirecta de la hipótesis y sus implicaciones; y c) como hemos visto, son un conveniente significado de especificidad de las condiciones bajo las cuales la teoría espera que sean válidas” (Friedman, 1953: 23).

Al internarnos en el cuerpo lógico de los postulados, encontramos que éstos funcionan a través de dos criterios: los términos y sus interpretaciones. Los cuales van determinando la lógica en que se relacionan y la posible descripción que conecta a los términos con los fenómenos que se intenta interpretar; sin embargo, el criterio segundo, de la interpretación se puede eliminar sin que los postulados

sufran algún tipo de alteración, siempre y cuando éstos posean un contenido lógico que los respalde (Koopmans, 1980: 144-145).

La posibilidad de prescindir de la interpretación, en la determinación de los postulados, dejando sólo como relevante su contenido lógico, le da en parte, un carácter simplificador, buscando que sólo la lógica y los arreglos matemáticos tengan injerencia en la determinación de las implicaciones que podría tener según su marco lógico en el fenómeno; empero, la simplificación de éstos para su mejor manejo podría tener un resultado no positivo en la construcción de la ciencia, pues al dejar de lado las posibles interpretaciones de los postulados en el fenómeno nos encontramos con una serie de supuestos enteramente lógicos y veraces, pero en la relación lógica de los términos que el investigador hace dentro de su mente, apartándose así el análisis de lo que podría representar el fenómeno en un sentido práctico.

Posiblemente haya un número muy grande de opiniones que salgan a la defensa de esta situación, pues el argumento sobre la distancia de la teoría y la vida “real”, es muy claro ya que, para muchos investigadores, y en muchas investigaciones, ésta nunca ha de ser tan precisa como para expresar todos los elementos del fenómeno a explicar, debido a que su composición es meramente una abstracción de la realidad acompañada por supuestos simplificadores, articulados entre sí que sirvan para expresar de forma general, y claro, particular, la vida real.

De aquí que la generalización en los postulados para llegar a dar explicación a los fenómenos sobre relevancia tal, que como dice Robbins (1994:67):

“La verdad de las deducciones que se hagan de esta estructura depende, como siempre, de su consistencia lógica. Su aplicabilidad a la interpretación de una situación particular depende de que en ella existan los elementos postulados. [...] En la aplicación de los principios económicos debe tenerse tanto cuidado al investigar la naturaleza de nuestro material, como se tiene en la aplicabilidad de los principios generales de las ciencias naturales.”

El problema no se encuentra ya aquí, pues se tiene conciencia sobre el carácter abstracto de la teoría; el problema se encuentra en la aplicación de los resultados de ésta como norma, y más aun partiendo de modelos que se van desprendiendo de la rigurosidad metodológica que al principio le dio a la teoría ortodoxa la fortaleza que la hizo llegar a ocupar el lugar de, dominante.

En tal contexto los resultados que se obtienen a partir de marcos cada vez más flexibles, representa un problema de una dimensión enorme. La explicación a esto se hará posible en tanto consideremos lo que el profesor Benneti (1997: 17), menciona sobre donde se sitúa la crítica esencial a la teoría positiva dominante, la norma. De tal forma que:

“La validez del método normativo se mide por el valor de la norma, es decir, tomando como referencia la afirmación de que el EGC⁸ es la descripción adecuada de la manera en que el sistema de precios, por sí sólo, asegura el éxito del

⁸ Equilibrio general competitivo.

mercado. De allí se deduce que el fracaso del mercado se identifica totalmente con (o se define por) el fracaso del sistema de precios para desempeñar el papel que le asigna el EGC.”

Lo anterior, nos refiere al desprendimiento o separación de la rigurosidad en los modelos económicos, pues en la actualidad es usual la determinación del Equilibrio General Competitivo con hipótesis más débiles o la utilización del modelo con incertidumbre; o la eliminación de condiciones que le dan equivalencia al equilibrio competitivo y la eficiencia en sentido de Pareto: el primer y segundo teorema de la economía del bienestar. Por ejemplo, la eliminación del supuesto que los agentes son precio-aceptantes, brinda la posibilidad del análisis de mercado de competencia imperfecta; la no existencia de mercados completos, que significa el reconocimiento por parte de todos los agentes sobre las características intrínsecas de las mercancías, siendo la presencia de información asimétrica lo que elimina tal condición, permitiendo analizar externalidades, bienes públicos o costos de transacción; la eliminación de la existencia de un dispositivo central que permite que los individuos obtengan las asignaciones deseadas sin ningún costo, descartando la actividad que permite la asignación de equilibrio (Benetti, 1997: 5).

Las líneas arriba expuestas, representan no sólo una tendencia bien marcada ya, en el estado actual de la teoría económica si no, también forman parte de un problema que se detecta en la creación del fundamento de la política económica, ya que la validez del método normativo y el EGC exhiben en conjunto una fuerte contradicción pues al ser los teoremas del bienestar, junto con la eficiencia los que le dan estatuto de norma a los resultados a partir del EGC, y a

su vez el equilibrio general como equivalencia de la eficiencia en sentido de Pareto se utiliza en un sentido normativo. Las determinaciones que se presentaron, además de formar parte de la fuente esencial de crítica hacia la teoría económica ortodoxa, dan un panorama nada feliz en la determinación de las bases para la creación del fundamento en los criterios de política económica pues, primero, el hecho que el estado actual de la macroeconomía tienda a eliminar supuestos básicos para los teoremas del bienestar y que se construyen bajo hipótesis débiles, supone como consecuencia primero falta de elementos para dar validez a la norma y; después, la no verificación de la existencia de un mecanismo que asigne recursos eficientemente en el mercado.

Lo anterior, no deja duda sobre la relevancia del metodología en cualquier ciencia, los elementos que se han expuesto en las líneas de arriba dan cuenta de lo importante que es abrir la posibilidad del debate, y no asumir que el estado actual de cada ciencia está resuelto; es sin duda imperativo que exista cada vez mayor interés por cuestionar la vigencia y pertinencia de la forma en que se están concibiendo y relacionando los fenómenos con su correlato, la teoría. Ya no únicamente revisando la validez o no de los postulados a partir de los cuales se fundan los análisis en las ciencias sociales, sino poner en duda la conveniencia y congruencia de la dirección en que se apunta el foco cognoscitivo del devenir científico, pues la determinación del objeto de estudio viene a ser otro tema ya olvidado y naturalizado dentro del quehacer científico.

Es así que la tarea inicial de cualquier investigación, no debería de ser un proceso lineal que termine con la exposición de las conclusiones; más bien, es

absolutamente necesario generar conocimiento que genere más conocimiento, es decir un proceso reflexividad crítica que provoque la continuación del quehacer científico, y no la conclusión de éste.

En suma, de todo lo anterior puede decir que la discusión sobre el estado actual de las Ciencias Políticas, las Ciencias de la Administración y; sus correlatos prácticos, la Administración Pública y las Políticas Públicas, no debe de ser esquivado con la intención de simplificar la labor científica pues se corre el riesgo malas interpretaciones de los fenómenos por una no adecuada lente analítica. Y es aquí precisamente, donde se podría explicar su fracaso práctico. Así pues, la relevancia de cada intento no deberá de dejar una huella que se vaya desvaneciendo con el tiempo sino, tiene la responsabilidad de abrir la discusión sobre las cuestiones expuestas para así ocupar el rol seminal en el abordaje de temáticas de este tipo.

Así, todo lo anterior nos da la pauta para determinar tres cosas: 1) el método de las PP basado en la racionalidad y la eficiencia no es el adecuado para resolver problemas sociales, pues no sólo hemos visto que en la práctica tiene resultados terribles sino que la excesiva búsqueda de racionalidad y eficiencia está desarticulando a la teoría de la práctica, siendo para la teoría ya imposible ordenar de una forma comprensible la realidad; 2) es un error metodológico el adoptar marcos analíticos provenientes de otras disciplinas y naturalizarlos, pues en lugar de servir para ordenar la realidad y comprenderla, la desarticula y la plaga de incomprensiones derivadas de dicho error y; 3) más aún, el adoptar marcos analíticos que presentan serios problemas de consistencia lógica interna, podría

llevarnos no sólo a una posible mala interpretación o análisis, sino también a malas decisiones que podrían afectar el bienestar de las personas de manera irreversible.

Fuentes

Aguilar, Luis (2007), "El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 39, Caracas.

----- (2003), "La hechura de las políticas públicas", Porrúa, México.

Alberro, Irina (2010), "Impacto de la Economía Política en la Administración Pública: Liberalismo Económico Y Democracia", en Méndez, José L. (Coord.), *Políticas Públicas*, Los grandes problemas de México; v. 13, El Colegio de México, D.F.

Arrow, Kenneth J. (1994), "Methodological Individualism and Social Knowledge", *The American Economic Review*, Volume 84, Issue 2, Papers and Proceedings on the Hundred and Six Annual Meeting of the American Economic Association, May.

Barreda, Amelia (2011), Teoría política y práctica de la gestión pública: desencuentros y bifurcaciones. Apuntes desde la Ciencia Política, *Crítica Contemporánea*. Revista de Teoría Política, N°1 Nov, Uruguay: Montevideo.

----- (2006), Ponencia ha sido elaborada en base al trabajo "¿Ciencia de la política o ciencia de lo político? Apuntes para la recuperación de una perspectiva crítica" presentado en las 1ª Jornadas de Ciencia Política de la USAL – Octubre de 2006, Buenos Aires y en base al trabajo "Teoría y Ciencia Política" presentado al 8º Congreso de Ciencia Política de la ACCP (Asociación Chilena de Ciencia Política) Noviembre de 2006, Santiago de Chile.

Belmont, Alberto (2013a), *El Estado y la Política Social en México: El papel de la Política Social en el Estado mexicano*, Trabajo terminal, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

----- (2013b), "La nomenclatura de la Administración Pública", ponencia presentada en el X Seminario Internacional de Políticas Públicas de Nueva Generación, Octubre, México D.F., UAM-Xochimilco.

Benetti, Carlo (1997), "El método normativo de la teoría económica positiva", Cuadernos de Economía, v. XVI, n. 26, Bogotá, páginas 7-19.

Bordieu, P., J.C. Chanberendon y J.C. Passeron (1975), "El Oficio de Sociólogo", México, D.F.: Siglo XXI tratado Latinoamericano de Sociología.

Bunge, Mario (1973), "La ciencia: su método y su filosofía", Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires.

Canto Chac, Manuel (2002), "Introducción a la Ciencia de Políticas Públicas" en Políticas Públicas y Participación Ciudadana en el Municipio, Canto, M. y O. Castro (Coordinadores), MCD, México.

----- (2000), Conceptos de desarrollo social en Desarrollo social. Modelos, tendencia y marco normativo, Comisión de desarrollo social. Cámara de Diputados/LVII Legislatura. Congreso de la Unión, México.

Cohen E. y R. Franco, (2005). "El escenario social latinoamericano actual" en Cohen, E. y R. Franco, La gestión social, Siglo XXI Eds., México.

Coneval (2010), Evolución de la pobreza por la dimensión del ingreso, México.

Friedman, Milton (1966), "Essays In Positive Economics", Chicago: University of Chicago.

Habermas, J. (1980), "La Ciencia y La Técnica como Ideología en Estudios sobre Sociología de la Ciencia". Madrid: Alianza.

INEGI, Censo de Población y Vivienda, varios años, México.

Kliksberg, Bernardo (1983), "El Pensamiento Organizativo: del Taylorismo a la Teoría de la Organización", Editorial PAIDOS, Buenos Aires, Argentina.

Klimovsky, Edith Alicia (2000), "Modelos básicos de las teorías de los precios", *Cuaderno de economía*, v. XIX, n. 32, Bogotá.

Koopmans, Tjalling C. (1980), "Tres ensayos sobre el estado de la ciencia económica y los conceptos de optimalidad y su utilización", Barcelona: Bosch.

Levy, Santiago (2008), "Buenas intenciones, malos resultados, Política Social, Informalidad y Crecimiento Económico en México." Océano, Noviembre.

Meny, Ives; Thoenig, Jean-Claude (1992) *Las políticas públicas*. Ariel Ciencia Política. España.

Mosher, Frederic y Cimmino, Salvatore (1961), "Ciencia de la Administración", Ediciones Rialp, S.A., Madrid.

Mouffe, Chantal(2007), "En torno a los político", FCE, Buenos Aires, Argentina, Noriega, (2001), "Macroeconomía para el desarrollo. Teoría de la Inexistencia del mercado de trabajo, McGraw-Hill Interamericana Editores, México.

----- (2009), "Los fundamentos analíticos de la política económica", en *Ensayos de Política Económica en México*, Martínez, Trinidad y Rodríguez, Francisco, UAM-EON Editores, México.

Olson, Marcur (1985), "Auge y decadencia de las naciones", Ariel, Barcelona.

Parsons, Wayne (2007), "Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas", FLACSO-México.

Robbins Lionel (1980), "Ensayo sobre la Naturaleza y Significación de la Ciencia Económica", Ed. FCE, México.

SHCP. Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública. Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.

