

Obstáculos en la construcción de las políticas estatales

David Coronado¹

Resumen

Este artículo trata el problema de la elaboración de políticas públicas en los nuevos escenarios del capitalismo contemporáneo. Algunos procesos de acumulación son profunda y sofisticadamente destructivos, aunque ofrecen altas tasas de valorización del capital. Con esta premisa se derivan algunas preguntas axiales a abordar en este artículo, que comienza con las restricciones que el mundo de la globalización le impone al Estado, y reabre la reflexión en torno a las dificultades económicas y políticas para implementar y sostener políticas públicas que eviten o modifiquen esas consecuencias nocivas. El artículo está dividido en tres apartados: en el primero, las restricciones que impone el modelo que sigue el crecimiento económico; en el segundo se describe brevemente el choque entre ese crecimiento y la ineficacia de las fronteras; y en el tercero también se describen algunas de las características contemporáneas del Estado.

Palabras clave: políticas públicas, crecimiento económico, dificultades en la creación de políticas públicas.

OBSTACLES IN CONSTRUCTION OF STATE POLICIES

Abstract

This article deals with the problem of the elaboration of public policies in the new scenarios of contemporary capitalism. Some processes of accumulation

Fecha de aceptación: 5 de diciembre de 2016. Fecha de recepción: 15 de octubre de 2016.

1. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Coordina dos investigaciones: *La exclusión y la desigualdad en espacios urbanos* y *Violencia destructiva o estética de la violencia*. Coordina el Laboratorio de Estudios sobre Violencia, en Sociología, Universidad de Guadalajara.

are deep and sophisticated destructive, although they offer high rates of valorization of the capital. Under this premise some axial issues are addressed in this article, starting with the restrictions that the world of globalization imposes on the State, reopening the reflection on the economic and political difficulties to implement and sustain public policies that avoid or modify Those harmful consequences. The article is divided into three sections: in the first, the restrictions imposed by the model that follows economic growth. The second briefly describes the clash between that growth and the inefficiency of borders, and in the third you also write some of the contemporary characteristics of the State.

Key words: public policies, economic growth, difficulties in the creation of public policies.

Introducción

El quehacer literario — incluso si no existe libro alguno que haya impedido a un niño morir — tiene el poder de permitirnos escapar de las fuerzas de alienación o de opresión (*sic*).
Jean Paul Sartre, *Que peut la littérature?* (*Barrio chino*, 2010)

Esta idea sartreana ha recibido múltiples interpretaciones y sobreinterpretaciones. Parafraseándola, este artículo parte de su contrario: no obstante el desarrollo de la economía de la deuda y la construcción de los altos muros, las políticas públicas aún son capaces de ayudar e impedir la muerte, literal y metafórica, de los miembros de los llamados grupos vulnerables, en los que, en la práctica, todos estamos incluidos.

Amartya Sen, premio Nobel de Economía, en su libro *La idea de justicia* (2013), aborda en dos momentos el problema de la hambruna. El primero en la India de 1943, aún bajo el yugo inglés. El gobierno local declaró que murieron entre mil y dos mil personas por semana a lo largo de julio y diciembre; o sea, un poco más de 48 mil indios. Sin embargo, según los datos presentados por el propio Sen, el promedio semanal fue de 26,000; es decir, más de 624 mil personas (Sen, 2013: 370). Los factores que favorecieron el desastre fueron potenciados por las severas restricciones a la prensa india y por el silencio voluntario de los medios británicos, lo que evitó la discusión pública y parlamen-

taria de la hambruna.² Entonces, “la política gubernamental, lejos de ser útil, realmente exacerbó la hambruna” (*id.*).

El segundo lo refiere a la hambruna de Londres en 1816 (*ibidem*: 421). En el marco de la ceniza indonesia del volcán Tambora, y jugando con la sombra del Frankenstein de Mary Shelley, David Ricardo y James Mill coincidieron en las posibles consecuencias que traería consigo el fracaso de la cosecha en ese año, en especial contra los pobres, los que “no se podían salvar de ninguna manera”, por lo que era contraproducente instarlos a la protesta e “inflamarles la mente”.³ Sin embargo, Sen considera que estos elementos de insurrección son de interés inmediato para formular políticas y diagnósticos de la injusticia:

Hay que examinar el sentimiento de injusticia incluso si resulta estar equivocado, y hay que atenderlo de manera concienzuda si está bien fundado. Y no podemos estar seguros de si está equivocado o bien fundado sin la debida investigación (*ibidem*: 422).

Un análisis exhaustivo de lo que sucede y sus posibles escenarios es definitivo para el establecimiento de políticas públicas. El eje de Sen es que *la inflamación de las mentes* debe emplearse para motivar el razonamiento y no para reemplazarlo.

En esas dos hambrunas la acción estatal incidió aumentando o disminuyendo el acceso de los más vulnerables a la alimentación. Además de las evidentes diferencias geográficas e históricas, para Sen el núcleo axial es la necesidad de un razonamiento público tendiente a la justicia social; es decir tensar las políticas públicas para gestionar, planear y concretar recursos económicos para enfrentarlas.

De esta manera, las políticas públicas impactarían en los problemas sociales derivados de fenómenos naturales o del crecimiento económico y los atenuarían, modelando sus consecuencias en los grupos vulnerables. Y si no existiera libro alguno que haya impedido a un niño morir, afirmación por comprobar, Sen le apuesta a la investigación de esas causas dolorosas para construir políticas públicas que las

2. En realidad, la opresión colonial y la negación del acceso a la alimentación las analizó Sen en *The Oxford Handbook of Medicine*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

3. En realidad, la postura de James Mill, padre de John Stuart Mill, es mucho más radical porque, Sen lo cita sin eufemismos: “Sería una bendición llevarlos (a los afectados por el hambre) a las calles y caminos y degollarlos como hacemos con los cerdos” (Sen, 2013: 421).

combatan. Su propuesta no es la revolución, ni el advenimiento de un mundo mejor, sino que desde la investigación se construyan políticas públicas para lidiar con cualquier fenómeno natural y contra los procesos destructivos del capitalismo.

Ahora bien, ¿cómo los nuevos escenarios del capitalismo han impactado en la formación de políticas públicas? Algunos procesos de acumulación son profunda y sofisticadamente destructivos, aunque altamente redituables para el capital. Con esta premisa se derivan algunas interrogantes axiales a abordar en este artículo, comenzando con las restricciones que el mundo de la globalización impone al Estado, y reabriendo la reflexión en torno a las dificultades económicas y políticas para implementar y sostener políticas públicas que eviten o modifiquen esas consecuencias nocivas. En lo que sigue estas preguntas se responderán en tres apartados: en el primero, *para maniatar el crecimiento económico*; en el intermedio, *la desterritorialización económica o la ineficacia de las fronteras*, y, en último, *el nuevo Leviatán*.

¿Para maniatar al crecimiento económico?

Para Carlos Silvestri, de la Universidad de Zulia, Venezuela, “las políticas son criterios generales de ejecución que auxilian el logro de objetivos y facilitan la implementación de las estrategias” (Silvestri, 2016: 5); aunque diferenciadas de mandatos normativos y reglas, su carácter es derivado y secundario respecto de las estrategias generales de gobierno.

De manera precisa, para Hernán López, de la Universidad de Caldas, Colombia, con las políticas públicas “se procesa e interpreta explícita y participativamente las demandas tácitas y manifiestas de la sociedad” (Hernán López, 2007: 65). Así que son cursos de acción y flujos de información conformados por iniciativas, decisiones y acciones del régimen político que busca solucionar o llevar a niveles manejables situaciones socialmente problemáticas, quedando incluidos niveles y ámbitos de la más diversa índole.

Para Janette González (QEPD), socióloga de la Universidad de Guadalajara, las políticas públicas son

...el conjunto de acciones intencionales y causales. Orientadas a la realización de un objetivo de interés para el beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente en el cumplimiento de funciones públicas (González, 2015: 154-155).

En esta concepción quedan incluidos los programas gubernamentales, sus planes y acciones, pero también la voluntad política, movida por la sensibilidad de los funcionarios para captar problemas sociales *tácitos y manifiestos*; pero también están, aunque en un segundo plano, las elecciones racionales basadas en flujos de información. Y atrás, como escenario estático, están los recursos y un eficiente y eficaz aparato administrativo que toma en cuenta las demandas sociales. Sin embargo, no se transparenta la relación organizacional y el ejercicio del poder, así como tampoco las presiones a que está sujeta toda organización.

Para Silvestri, el sector privado cuenta con filtros y requisitos para cada puesto, a diferencia del sector público, cuyos puestos son repartidos a cambio de favores políticos (Silvestri: 13). Aquí surge la llamada *nueva gestión pública*, que adopta prácticas provenientes del sector privado que apoyan la eficiencia y la eficacia de las acciones estatales —sin entrar en la discusión de los enfrentamientos entre la eficiencia técnica y las necesidades sociales— y que, aplicando mecanismos e instrumentos técnicos, contribuye a la estabilidad administrativa y financiera del gobierno (Cerdea Carrillo, 2017).

Esta *utopía* puede rastrearse hasta la teoría de la burocracia en Weber, cuya lógica de la administración pública está basada en un saber racional, plétórico de herramientas para ser aplicadas en toda labor organizacional cotidiana. Entonces, todo comportamiento organizacional estaría asociado con esta lógica burocrática, cuyo objetivo es lograr el bien común (Weber, 1988: 173-182). Me parece que actualmente esta lógica burocrático-organizacional alcanza su plena expresión en la llamada *pospolítica*, que no es otra cosa que “la reducción de la política a la administración experta de la vida social” (Zizek, 2009a: 11); es decir la tendencia hacia la llamada *nueva gestión administrativa*, que renuncia a la dimensión constitutiva de lo político.

Bajo esta dinámica, las políticas públicas, además de operacionalizar el poder económico y político —me parece que con fines de dominación—, interactúan con la tendencia a apoyar sus decisiones con conocimientos obtenidos por el impacto de experiencias anteriores;

correlacionando las políticas públicas con precisión, continuidad, disciplina, rigor, confianza, calculabilidad, y dando la sensación técnica de perfección para alcanzar los resultados propuestos. Y de vuelta al punto de partida: la construcción de políticas públicas dependería de profesionales con una alta preparación y especialización en el ramo de su ejercicio.

Desde la dominación weberiana, como posibilidad de encontrar obediencia en un grupo para mandatos específicos, es indispensable coaptar a los más calificados profesionalmente, cuyo ejercicio experto *sine ira et studio* esté sometido exclusivamente al deber estricto, a las determinaciones técnicas de las políticas públicas (Weber, 1988:: 173-182). Sin embargo, es algo más que un eufemismo afirmar desde la pospolítica que los agentes externos al Estado — económicos, políticos, sociales e incluso académicos — obstaculizan su ejercicio y quedan en entredicho las determinantes provenientes del saber racional.

Más allá de ser un Estado que recibe las demandas sociales o de estar al servicio de un grupo social, político o económico, para la toma de decisiones que sustenten las políticas, es indispensable pensar en la distribución de parcelas de poder entre los actores y en las interacciones entre ellos, analizando la representación y la organización en los diferentes intereses sectoriales, o analizando las organizaciones o reglas institucionales que las enmarcan (Subirats, Knoepfel *et al.* 2008: 156).

Visto de cerca, cualquier problema social puede convertirse en política pública. El punto de partida para González (2015) es la relación que los medios de comunicación y el cabildeo con los gobiernos locales establecen con el problema social; paralelamente se genera un debate público y se anexa en la agenda del gobierno.

La existencia de una política pública para Aguilar Villanueva (2009), actualmente director fundador del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno, de la Universidad de Guadalajara, depende de un problema social que sobresale gracias a la acción de los movimientos sociales, que logran impactar en los medios de comunicación; de igual manera se integra en la agenda de gobierno, y se buscan soluciones con otros agentes, incluidas redes de conocimiento y organizaciones de la sociedad civil. En este marco, se diseña una política para solucionar el problema social, materializada en un programa social, una ley o un reglamento, cuya evaluación le compete al Estado como detentador del poder administrativo (Aguilar Villanueva, 2009).

Para Janette González y para Aguilar Villanueva las políticas públicas pueden empatar racional y eficazmente los diferentes momentos que van desde el problema social hasta su inclusión en la agenda de gobierno. Ambos mencionan la interacción entre diferentes actores y momentos, aunque no especifican en qué medida influyen, porque no pueden ser tasados de manera semejante una asociación civil local que un periódico nacional o un inversor internacional; además, aunque fuera armónica la correspondencia entre los momentos de este mecanismo, no se contesta el *para qué* de las políticas públicas.

Por ejemplo, cuando el gobierno invierte en infraestructura los préstamos provenientes del FMI, con el objetivo de atraer nuevas inversiones, se descuidan otros problemas y necesidades ciudadanas. La función de los medios de comunicación es llamar la atención sobre la importancia de la inversión en la infraestructura; es decir, aborda y desarrolla *esos* temas importantes para el Estado y la inversión extranjera, y convierte en política pública una política de gobierno; fluyen torrentes de información una vez que la problemática social se ha establecido, y se adopta esa decisión administrativa como una política pública, sin considerar para nada la legitimidad social.

Para Bourdieu el poder es una ramificación del Estado, aunque al mismo tiempo que está por encima de los poderes —por lo que se lucha por el poder sobre el Estado— está sometido a la desterritorialización del capital, conservando y reproduciendo las diferentes especies y subespecies de capital. Así, para este autor, el Estado concentra poder en el campo administrativo; proponiendo el objetivo del llamado *bien común*, desarrolla herramientas, normas y programas, las que, vistas desde la pospolítica, necesitan de sujetos con habilidades, aptitudes y destrezas especializadas que sean representantes del campo administrativo, de los altos funcionarios, del ramo económico, del campo local, de los ayuntamientos e incluso de grupos disidentes. Sin embargo, tras este disimulo democrático del Estado, el bien común queda desplazado al proporcionar las mejores condiciones de acumulación para el capital predominante. Desde esta perspectiva, el Estado es un espacio estructurado, con notorias jerarquías entre quienes hacen la talacha y quienes detentan el poder de mando y deben tomar decisiones.

Grosso modo, el poder es un engrane que mueve al Estado con regularidad; aunque sea ignorado la mayor parte del tiempo por quienes

deberían seguirlo, porque las normas no dictan sus prácticas, lo que resulta una tergiversación de pautas, y modificadas a placer por los sujetos; predominando el clientelismo, alimentando el nepotismo y evitando el ingreso de personal calificado.

En este contexto, pensar en la eficacia de un programa es volverse hacia el marco de la gestión privada, bajo los parámetros de la nueva gestión administrativa o con los de la pospolítica. Cualquiera de estos paradigmas estimula el crecimiento económico, aprovechando las inversiones para aumentar los ingresos y el comercio y coordinando los esfuerzos de los diferentes actores. La eficacia de una política o programa podría entenderse como el grado que se alcanza de los objetivos propuestos (Silvestri, 2016). Dicho con claridad meridiana: el concepto jurídico de estos paradigmas se basa en lo económico, y desde el Estado es la hermandad entre lo político y el crecimiento del modelo económico neoliberal.

Hace pocos años desde el Laboratorio de Estudios sobre Violencia, del Departamento de Sociología de la Universidad de Guadalajara, trabajamos el Proyecto de Consejos o Comités de Participación Ciudadana en el Combate contra la Delincuencia y la Violencia.⁴ Su objetivo fue desarrollar ese tipo de políticas públicas en barrios y colonias de Guadalajara, incorporándolos en tanto grupos tradicionalmente excluidos de planes y programas; la creación de vínculos internos entre ellos y apoyando su capacidad organizativa, fueron vinculados con los procesos de gobernanza y la reciudadanización de las políticas públicas.

El punto de partida fue presentar en las juntas de colonos el *Reglamento para los Consejos o Comités de Participación Ciudadana en Materia de Seguridad Social y Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, en tanto marco legal para constituir o consolidar las acciones ciudadanas en los Consejos. Impartimos cuatro cursos de Formación para Presidentes de Juntas de Colonos, presentando y discutiendo amplia, plural y documentadamente las dinámicas ciudadanas, englobadas en los marcos normativo, económico, cultural y político del municipio de

4. Esta experiencia de una intervención en 35 colonias, ubicadas en el oriente del municipio de Guadalajara, fue publicada en la revista *Vínculos* (Coronado y Uribe, 2015), de donde han sido extraídas las reflexiones que siguen a continuación en este apartado II ¿Para maniatar al crecimiento económico?

Guadalajara. Tras revisar suspicaz y detenidamente su participación, debido a otras experiencias que habían tenido con otros promotores,⁵ presentaron un Proyecto de Trabajo específico a cada colonia o barrio. La tabla 1 presenta de manera resumida las propuestas de políticas públicas:

Tabla 1
Propuestas de políticas públicas

Prevención y seguridad	18
Rescate de áreas verdes	15
Participación ciudadana	2
Habitabilidad	1
Deporte	1
En proceso	3
Valor y amor en la comunidad	2
Juventud libre de violencia	1
Calidad de vida	3
Infancia segura	1
Total	47

Fuente: Elaborado a partir de los planes de trabajo de las juntas vecinales.

Esta relación de propuestas de políticas públicas, independientemente de la diferencia entre políticas de Estado y políticas de gobierno, persiguió incorporar activamente a los habitantes de esas colonias, en tanto ciudadanos, a las actividades de las instituciones gubernamentales. Bajo la tutela de la discusión pública de cualquier tipo de política pública que el municipio propusiera, se pretendió poner entre paréntesis los criterios con que son asignados tradicionalmente los recursos para crear una corriente que abogue por una participación equitativa en la toma de decisiones y la garantía.⁶

5. El motivo fundamental de su desconfianza son los compromisos que pudieran adquirir con el partido político en el poder.

6. Me aventuro a exponer una explicación de por qué son coincidentes las políticas públicas del gobierno y las propuestas comunitarias. En primer lugar, porque la manera como las tradiciones se hacen presentes no es solamente a través de los recuerdos y ensoñaciones, o con las presencias ausentes, ni tampoco a través de la melancolía ocasionada por ontologías pasadas, sino, como diría Žizek (2009b), a través de símbolos sempiternamente presentes.

Así, de manera ideal, las juntas vecinales, apoyadas por las instituciones públicas, podrían ser un medio para brindar a la ciudadanía espacios y todo tipo de conocimiento que promoviera la reconstrucción de las redes sociales, creando cooperación social y respeto, no indiferencia y crítica entre los diferentes grupos sociales que cuentan con oportunidades y recursos diferenciados.

Queda la salida de una promesa hacia el futuro, de una construcción social de la realidad, panorama en el cual se vislumbra la finalidad misma de investigaciones acerca de la construcción de una nueva subjetividad entre los ciudadanos, basada en aspiraciones netamente democráticas y en el área de la gobernanza. Si el sujeto es un constructo social y su cohesión social depende de la forma de relacionarse y agruparse con otros sujetos, entonces necesita instituciones que compartan intereses, gustos, esquemas y formas de razonar; por lo que representa un elemento crucial en la estructura social. Quizá por esta razón, los ciudadanos ven con agrado las propuestas políticas frescas; la esperanza de la gobernanza, es decir de un equilibrio entre las instituciones y las relaciones entre ellas y los sujetos; que connota eficacia, calidad e igualdad en las intervenciones del Estado y que, a contraflujo, proporcionan a este una buena parte de su legitimidad ante las demandas de la sociedad.

Aquí los conceptos, los afectos y sentimientos estarían enraizados con los símbolos, cuyo peso es fundamental en la interpretación y transmisión de la realidad, pero también, si cabe más importante aún, estaría en la forma misma en la que la vida es vivida. El punto de partida es que la misma sociedad crea las condiciones de existencia de aquello que fortalecerá su posición y de aquello que le garantizará su prosperidad y crecimiento; lo importante es que fortalezca el orden de las cosas, y evite los pensamientos y las acciones que vayan contra el orden establecido. El material *a priori* (Anders, 2014) ayuda a identificar las acciones de los sujetos y a incluirlos en redes encargadas de otorgarles adecuadamente sus funciones sociales. Si se pensara en los procesos de autorreferenciación, sería la utilización de diferentes materiales para apoyar el orden de las cosas y su mantenimiento, promoviendo las mismas bases de interpretación. Pensando en los sujetos de las colonias y los barrios, estaríamos hablando de la manera cómo se reproducen los sistemas de interpretación y, al mismo tiempo, a los pastores que fungen como promotores comunitarios. desde esta perspectiva, toda intervención social de este tipo, con objetivos externos a la comunidad, no hace sino reproducir los sistemas de interpretación, bajo el pretexto de los conceptos universales, incapaz de proponer nuevos modelos políticos, y mucho menos interpretaciones que resignifiquen las acciones de los actores y que articulen los ámbitos conceptual, democrático y simbólico.

Aquí es donde el Estado deja ver las contradicciones sobre las cuales está construido, que lo obligan a adoptar acciones conflictivas entre sí. Si por un lado desea establecer redes entre los ciudadanos para restaurar el tejido social, por otro no puede dejar de lado las prácticas político-clientelistas a las que la población y el mismo gobierno están acostumbrados, bajo el contexto de las presiones externas de los empresarios e inversores internacionales que cada vez canalizan menos recursos a este tipo de acciones. con esta dinámica, el Estado crea consumidores que serían capaces, con recursos provenientes de programas como este, de adoptar decisiones autónomas; sin embargo, al provenir los recursos de fondos públicos que provocan asistencialismo, dependencia y clientelismo, se rompe la construcción de solidaridad, de integraciones sociales y de identidades entre los ciudadanos. Son políticas externas, de intervención social, donde los pobladores no son sino objetos.

Visto así, la gobernabilidad está contrapuesta a la gobernanza; es decir que el nivel organizativo de la sociedad depende del gobierno, lo que evita que la sociedad civil asuma responsabilidades y tome decisiones que impacten en la institucionalidad. Aquí es donde, por medio de los consejos de participación ciudadana, podría corroborarse la madurez y la pluralidad social que incluya consideraciones no congruentes, provenientes de diversos grupos sociales y que no tienen que convertir a las políticas públicas en incoherentes, inmanejables o inútiles. Entonces, criterios diferentes producirán diferentes ordenaciones de alternativas, con algunos elementos compartidos y algunos elementos divergentes.

A esto se enfrenta la instrumentación de las políticas públicas: o crean las posibilidades para que los ciudadanos puedan presentar sus propios proyectos, basados en sus diferentes identidades e integraciones sociales, para que creen redes sociales, o las acciones provenientes de las políticas públicas seguirán recreando las condiciones para el exclusivo control y la dominación.

La desterritorialización económica

La relación entre economía y políticas públicas es contradictoria y encarnizada, y en ella generalmente prevalece la desterritorialización

provocada por la valorización del capital. El choque o la unidad entre ambas dimensiones depende de la capacidad organizativa del gobierno y del poderío de la comunidad para exigir atención, aunque también cotidianamente esta se limita a periodos político-clientelares. El paisaje ordinario en los gobiernos locales y la población está dominado por la escasez de recursos y la pobreza.

Señalar que la pobreza y los bajos ingresos – vinculados directamente con la desigualdad y la exclusión social – han gravitado sempiternamente en cualquier sociedad no es una afirmación de Perogrullo. Es parte consustancial del desarrollo social, económico y cultural, que se ensaña contra quienes menos tienen y se reproduce *ad infinitum* en una espiral inversa y perversa; afirmación que implica la aceptación de una brecha que cada vez se abre y profundiza más:

la riqueza total de los primeros 358 multimillonarios globales equivale a la suma de ingresos de 2,300 millones de personas, o sea, el 45% de la población mundial...; el 22% de la riqueza global pertenece a los ... países en vías de desarrollo, que comprenden al 80% de la población (Bauman, 2010: 95).

En concordancia, dentro de la vastedad de datos que Thomas Piketty presenta están los relacionados con los países escandinavos – Noruega, Suecia y Finlandia –. Su ingreso nacional les permite mantener al 50% de la población peor pagada con una percepción de 35% de la masa salarial; al 10% de la población mejor pagada, con una percepción de 20% de la masa salarial, y el 40% percibe el restante 45% de la masa salarial. Si pagaran 6 mil euros al mes, los primeros ganarían 4,200; los segundos ganarían alrededor 12 mil euros y el tercer grupo ganaría 8 mil (Piketty, 2014: 274). Dentro del segundo grupo, el decil superior reúne personas que ganan 2 o 3 veces más que el promedio, junto a otras que ganan cientos de veces más; aquí el *percentil superior es la clase dominante* y los nueve percentiles restantes son la clase acomodada. En Francia, con una población de 65 millones de habitantes, *el percentil superior está compuesto por medio millón de personas*; mientras que en Estados Unidos, con 320 millones, *el percentil superior está compuesto por 2.6 millones* (Piketty, 2014: 276 y 277). Ambos representan menos del 1% de la población: en la primera .76, y en el segundo .81. Existe mayor concentración de la riqueza en la democrática Francia.

En México, la exclusión social, la desigualdad y la injusticia son problemas permanentes, pero que afectan primordialmente a la po-

blación joven, cuya formación de proyectos de vida no cuenta con visiones enfocadas en el futuro, bloqueadas fundamentalmente por no acceder a recursos que garanticen su libertad de elección. Según el Informe de Pobreza en México, realizado por CONEVAL (2014), México tenía en 2010, 52.8 millones de personas en condición de pobreza, cifra que aumentó a 53.3 en 2012 y 55.3 en 2014.

Tabla 2
Medición de pobreza, México, 2010-2014

Indicadores	Porcentaje			Millones de personas		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Pobreza						
-En situación de pobreza moderada	46.1	45.5	46.2	52.8	53.3	55.3
extrema	34.8	35.7	36.6	39.8	41.8	43.9
	11.3	9.8	9.5	13.0	11.5	11.4
Carencia social						
-Rezago educativo	20.7	19.2	18.7	23.7	22.6	22.4
-Servicios de salud	29.2	21.5	18.2	33.5	25.3	21.8
-Calidad y espacios en la vivienda	15.2	13.6	12.3	17.4	15.9	14.8
-Servicios básicos en la vivienda	22.9	21.2	21.2	26.3	24.9	25.4
-Acceso a la alimentación	24.8	23.3	23.4	28.4	27.4	28.0
Bienestar						
-Ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	19.4	20.0	20.6	22.2	23.5	24.6
-Ingreso inferior a la línea de bienestar	52.0	51.6	53.2	59.6	60.6	63.8

Fuente: CONEVAL (2014).

Este dato de pobreza deberá matizarse con tres indicadores incluidos en la tabla 2: la situación de *pobreza* moderada y extrema, 43.9 y 11.4 millones de personas, respectivamente; la *carencia social* de *acceso a la alimentación*, con 28 millones de habitantes en 2014, y el *bienestar ingreso inferior a la línea de bienestar*, con 63.8 millones en el mismo año. Más allá del crecimiento demográfico y del aumento en los porcentajes, estos indicadores señalan que más de la mitad de los mexicanos tienen problemas de supervivencia.

Ahora bien, estos tres indicadores ignoran otros igualmente importantes. Me refiero al problema de la esclavitud y el trabajo informal. El primero es el ejercicio de la propiedad de una persona sobre otra, atribuyéndole las características de un objeto más, cuyo valor re-

cae en el beneficio o el placer que le proporcione. Actualmente la esclavitud abarca los siguientes rubros: explotación sexual, trabajo y servicios forzados, servidumbre por deudas, matrimonio servil o forzado, venta de niños, utilización de niños en la pornografía, explotación del trabajo infantil, mutilación sexual de las niñas, utilización de niños en conflictos armados o actividades delictivas, extracción de órganos, tejidos y células, experimentación biomédica, adopción ilegal, ciertas prácticas del régimen de apartheid y regímenes coloniales.

Según el *Índice de esclavitud global* (2016), existen 45.8 millones de hombres, mujeres, niños y niñas atrapados por la esclavitud moderna. El *Índice* clasifica a 162 países; de ellos, los primeros cuatro lugares con mayor esclavitud son India, China, Pakistán y Nigeria (Muir-Cochrane, 2014).⁷ Más que los datos, sorprende la existencia misma de la esclavitud en pleno siglo XXI, por lo que inmediatamente uno piensa en el muro infranqueable de la pobreza y de la ignorancia, pero surge inopinadamente el absurdo de una economía que basa su dinámica en la destrucción de vidas humanas, animales y ecosistemas.

En México, según la Fundación Walk Free, existen 266,900 personas esclavas, lo cual lo coloca en el número 18 de 167 países con población esclava, y en el cuarto en América. Hablando de las entidades federativas, el Comité del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (Comité CEAMEG, 2014) presentó la siguiente lista con mayor índice de esclavitud: 1. Baja California, 2. Chihuahua, 3. Hidalgo, 4. Sonora, 5. Queretaro y 6. Campeche.⁸ La finalidad de conocer estos datos estriba en que hasta el momento todo tipo de política pública ha sido incapaz de erradicar este problema. Aunque sin olvidar que la causa fundamental es la pobreza.

7. Ian Muir-Cochrane (2014) incluye un dato que para Trump, Estados Unidos tiene 60,000 esclavos, entre ellos personas con visas temporales y trabajadores domésticos. Para calar hondo, la organización *Made in a Free World* (MIAFW) enfatizó que el “precio estimado de un esclavo a mediados del siglo XIX: \$40 mil USD de nuestros días”, y el “precio del esclavo promedio en nuestros días: \$100 USD” (PIJAMASUR, 2013). Al igual que cualquier objeto de consumo, el exceso de oferta ha provocado que el precio por esclavo haya bajado notablemente, al igual que la cantidad de pobres haya aumentado.

8. A escala mundial, los dos principales proveedores de esclavos son Mauritania en África Occidental y Haití en América; a escala nacional, los proveedores son Guerrero, Chiapas y Oaxaca. Espacialmente, se destaca la pobreza como causa determinante. En esta dinámica podría hablarse de la explotación sexual comercial infantil, de la venta de órganos o de la trata de personas. Detrás está la pobreza.

Y respecto del trabajo informal, el punto de partida es reconocer que su nacimiento es parte de la misma economía. Constantemente las inversiones son reorientadas hacia los sectores de producción que más ganancia produzcan; entonces, son renovados continuamente las formas de concentración de capital, que experimentan nuevas formas de distribución y aumentan o disminuye la oferta y la demanda de determinados productos. Estamos hablando de que las políticas públicas concentran fuerzas sociales, políticas y culturales, pero que se ven avasalladas por un mercado fluctuante que depende de la creación de plusvalía. Esto ocasiona constantes desterritorializaciones económicas, políticas y sociales, donde algunos capitalistas se ven obligados a ceder sus capitales, los empresarios se convierten en simples trabajadores y miles de millones de trabajadores se quedan sin empleo. No es gratuito que en México el trabajo informal alcance más del 50% de la población económicamente activa, lo que no deja ver sino que las políticas de incorporación de la PEA en la economía son realmente desastrosas, porque en México anualmente más de un millón de jóvenes incrementan la relación de personas sin empleo. Entonces, tendríamos una cifra mayor a los 25 millones de personas pertenecientes a la PEA y sin empleo. En contraste, según el INEGI, para 2011 la generación de empleos informales superó la generación de empleos formales, y la ocupación en el sector informal alcanzó la cifra de 13.5 millones de trabajadores y en el sector formal de 13.2 millones (Lara, 2012). El resultado es una gran cantidad de personas excluidas de cualquier política pública; simplemente son prescindibles porque no sirven para valorizar al capital.

La desterritorialización provocada por la valorización del capital; es decir, la creación de espacios yermos sin importar ningún tipo de frontera o límite territorial, es determinante provocante, al mismo tiempo que provocada, de las políticas públicas. Entonces, las políticas públicas no son diques contra la desterritorialización económica, ni el Estado tiene autonomía de decisión y capacidad de recursos para operarlas, pero tampoco tiene voluntad ni necesidad de hacerlo.

El nuevo Leviatán

Si afirmamos que la economía no se reconoce en la de hace apenas veinte o veinticinco años, es preciso aceptar que los cambios han sido

adoptados internacionalmente y que actualmente encabezan la principal forma de valorización del capital. Según esta tesis, es indispensable revisar qué rumbo ha tomado lo social y, entonces, qué ha sucedido y cómo han variado las políticas públicas.

Con las nuevas y profundas exigencias sociales, es conveniente revisar las reformas al accionar estatal y la reorientación de sus políticas públicas. En efecto, bastaría con pensar en la rapidez de las comunicaciones facilitadas por la nueva tecnología y en la era digital para aceptar que estamos en una nueva cultura; así lo testifican su frecuencia y velocidad. Para Berardinelli, ensayista italiano y afamado crítico literario, “hoy estamos todos bajo su control (...) hasta niveles que ninguna tecnología de la comunicación había logrado jamás” (Berardinelli, 2016: 103). Aunque la Internet “no proporciona la libertad, ni vuelve mejores nuestras vidas ni nuestras mentes” (*id.*), sí ha provocado profundos cambios en las diferentes dimensiones de la vida social.

La Internet, desde la visión de Alonso es algo más que una colección de máquinas conectadas de un cierto modo, es “ante todo la colección de protocolos públicos que permiten que los artefactos del tipo más diverso dialoguen entre sí” (Alonso, 2015: 34). Es decir, para este autor las redes digitales incluyen capacidades del lenguaje, para expresar información, y de los seres humanos para pactar normas comunes de funcionamiento (*id.*). Un poco más adelante reafirma esta idea: “La Red (...) es tan humana como nosotros mismos, refleja nuestro modo de establecer acuerdos y establecer relaciones” (*ibidem*: 40). Pero, como todo proceso dominante, reabsorbe y determina las nuevas sendas de la vida en sentido general.

A escala política y económica la Red obliga a seguir un proceso de liberalización. Si en un principio los ingresos de la Red provienen de la obviedad de la publicidad, posteriormente la potenciación que recibe el nuevo formato de los negocios es capaz de desbancar los tradicionales provenientes de empresas creadas por las grandes corporaciones (*ibidem*: 99). Este mismo formato, bajo las premisas neoliberales, obliga a la liberalización del originario monopolio estatal del sector de las telecomunicaciones hacia el mercado. En esta dinámica, la Red surgida inicialmente bajo la protección del Estado y concebida como un sector estratégico (Alonso, 2015; Castells, 1999, t. 1), es al mismo tiempo un testigo y un agente de la desterritorialización a que es sometida la sociedad en aras de una nueva forma de acumulación de capital.

Manuel Castells, quien a finales del siglo XX estaba terminando los tres tomos de su libro *La era de la información*, explicó con claridad meridiana el proceso de la esquizofrenia social provocada por el choque entre lo global y lo local, cuya única salida correría “no de abajo hacia arriba, sino desde adentro hacia fuera, *quienes somos* frente a los que no son nosotros” (t. III; 386).

Como buen sociólogo, previó que los procesos de cambio social, externos a las instituciones y a los valores de la sociedad, “pueden fragmentarla en vez de reconstruirla” (id); procesos como “el nacionalismo, el localismo, el separatismo étnico y las comunas culturales” (id), serían los que estarían preguntando: ¿quiénes no son nosotros?, dejando de lado desigualdades económicas y políticas.

Independientemente del valor de la identidad, sustentado por Castells como forma idónea de resistencia, lo cual me parece muy criticable, lo importante de su postura “de adentro hacia fuera” es que bajo su égida se incluye la dinámica del Estado, en específico de las políticas estatales. Para este autor, “los Estados-nación sobrevivirán, pero no así su soberanía” (ibidem: 389); la economía global y la geopolítica global serán gobernadas por “un conjunto de instituciones multilaterales interconectadas” (ibidem: 390), lo que quiere decir que el multilateralismo privará en la toma de decisiones y el unilateralismo en la aplicación militar de esas decisiones (ibidem: 391). Pese a todo, dicho hace diecinueve años tiene su peso de profecía. Para Castells:

El Estado no desaparece. Simplemente se ha miniaturizado en la era de la información (...) Prolifera en la forma de gobiernos regionales y locales, que siembran el mundo con sus proyectos, agregan intereses diversos y negocian con los gobiernos nacionales, las empresas multinacionales y los organismos internacionales. La era de la globalización de la economía es también la era de la localización de la política (ibidem: 392).

Sin poder ni recursos, pero con mucha corrupción, discriminación y desigualdad, los Estados se flexibilizaron e interconectaron con quienes fueron capaces de otorgarles estabilidad y permanencia. En este contexto de la *era de la información* surge la pregunta de ¿en qué medida las políticas públicas han modificado sus intenciones e intensidades?

La obligada racionalidad ambigua del Estado, entre sus limitadas acciones locales dirigidas a una vacilante razón de Estado cada vez más sin rumbo, con recursos cada vez más limitados que inhiben las

políticas públicas a favor de los más necesitados, con una deuda pública cada vez mayor con las presiones de empresarios e instituciones internacionales, no hace sino pensar en un escenario de exclusión y desigualdad crecientes.

Estos hechos aislados no hacen sino tensarnos y obligarnos a cuestionar la posible existencia de una lógica de la violencia en la sociedad contemporánea, más específicamente el punto de encuentro entre la violencia y el orden establecido. El fondo es que la violencia es parte del sistema social, no solo como residuo *paretiano* o desecho jurídico, sino como parte fundante de la economía, la sociedad y la cultura. El origen de esta relación no es la propiedad o el derecho a la propiedad, sino el mantenimiento del poder a cualquier costo. La relación capitalista es en sí misma una relación destructiva de personas y sociedades enteras, animales y ecosistemas, basada en la imposición y la servidumbre, antes que en el consenso o, mucho menos, en el reconocimiento del otro. Siempre está estableciendo relaciones violentas (Coronado, 2017).

Esta vinculación orgánica entre orden y violencia, necesarios para mantenerse uno a la otra, justifica la indispensabilidad de todas esas formas de violencia en el funcionamiento cohesionado del sistema social. Y el orden requiere todos los tipos de violencia para demostrar la necesidad de su permanencia (Coronado, 2017). Esta idea es muy fértil porque deja ver que todo está imbricado entre sí; es decir, nada surge de manera aislada e individual. En el caso de las políticas públicas, es indispensable subrayar que están unidas institucional y orgánicamente a lo político, a lo económico y a lo social; que manejan modelos y concepciones de desarrollo que presuponen acciones de muchos autores, pero con diferente rango, personalidad y recursos. Por esto es atractiva y fructífera esa articulación, ligazón constitutiva, es diferencia entre los términos: al tiempo que una política pública es orden es desorden, es la imbricación entre una y otra. La diferencia entre ambos estriba en que la primera impone y determina las nominaciones, las dominaciones y las denominaciones de uno respecto al otro. Una hace y el otro quiere evitarlo, proponiendo resistencias y obstáculos que a fin de cuentas no hacen sino fortalecerlo. La diferencia entre ambos son las acciones tomadas para ejercerlos y las implicaciones sociales que tengan. Aunque siempre en una comunión entre orden, poder y las políticas públicas como dispositivos de poder.

Consideraciones finales

El punto de partida es la voluntad política para determinar que el esclavismo, en el más extremo de los casos, y en general a toda persona que se le niegue la movilidad, incluidos los migrantes, el tráfico y la trata de personas, a los deudores, incluidos países completos, no son sino la base para mantener el estilo de vida de los poseedores de la riqueza. Y también debe movernos a adoptar y difundir las medidas presentadas por organizaciones de la sociedad civil vinculadas o no a las comisiones de derechos humanos (Folleto informativo No.14, s/f), que defienden a los grupos vulnerables y apoyan a los sometidos a la servidumbre y la esclavitud, utilizando cualquier medio e institución para recaudar fondos y difundir sus actividades en pro de estas personas, así sean calificadas como acciones asistencialistas. Este es el valor de las políticas públicas: evitar su muerte.

Ahora bien, la ruptura de la servidumbre y la esclavitud descansa en el desarrollo de nuevos agenciamientos y prácticas de libertad, basada en apoyos provenientes de las políticas públicas no paternas, sino participativas, que creen una nueva subjetivación: la ruptura de la causalidad, el desvío relativo del curso, lo imposible que se vuelve real y que “provoque una mutación existencial discordante del capitalismo” (Lazzarato, 2013: 25), y que traiga aparejados nuevos “modos de concepción-enunciación-formas de vida y prácticas políticas” (*id.*).

Es indispensable proponer la injerencia comunitaria en la generación y operacionalización de las políticas públicas, involucrando una conciencia ciudadana respecto de qué hacer y cómo generar las políticas públicas; aunque también es indispensable proponer mecanismos concretos de incorporación de los sujetos comunitarios —las juntas vecinales son estructuras caducas— bajo el compromiso del gobierno de dar seguimiento a los proyectos en proceso, aun cuando haya cambio de administración. También que desde el gobierno se respete todo proyecto destinado al beneficio de los ciudadanos y su hábitat, así como evitar su politización en función de campañas electorales. Y, finalmente, revisar las políticas de distribución del salario, porque los bajos ingresos y la pobreza alimentaria impiden alcanzar cualquier meta democrática (González, 2015: 166).

Cualquier política pública deberá incorporar, desde su elaboración, a la población objetivo, porque de no hacerlo disminuirá la libertad,

la identidad y la vida social, aunque su objetivo sea crear ciudadanía y gobernanza, y aunque impacte positivamente en la población. Esto refuerza el control político y entroniza al consumo económico-social; además, aleja la creación de autonomía y el aprendizaje de tomar decisiones individuales y colectivas. Las prácticas clientelares y asistenciales rompen la construcción de solidaridad y de integraciones sociales entre los ciudadanos. Son políticas externas, en las que los pobladores no dejan de ser objetos de dominio y control.

Se requiere que las políticas públicas dependan de la gobernanza y de la sociedad civil organizada, autónoma de los programas gubernamentales. Esta participación se convierte en el indicador para medir las capacidades de acceso diferenciado y se constituye en vacuna contra los intentos de colonización del Estado hacia las acciones de los ciudadanos. Pensadas las políticas públicas desde la visión de Sen, si la ciencia las cimienta uniendo pasado-presente-futuro, entonces tendrán atisbos pragmáticos y eficientistas. En contrasentido, si la ciencia intenta recuperar la unidad entre lo simbólico y el imaginario, entronizando lo que de humano existe en cada ámbito y nivel, entonces es indispensable esculpir un campo de opciones donde los sujetos y grupos sociales puedan realizar lo básicamente humano. Si partimos de los campos de opciones, la realidad tiene dirección, pero también tiene un inicio y un fin. El debilitamiento de una forma social abre la puerta a otras vías indeterminadas, entre las que se encuentra la gobernanza como “fuerza para escapar de la alienación y de la opresión” (Sartre, citado en *Barrio Chino*, 2010).

Bibliografía

- Anders, Gunther (1930/2014), *Acerca de la libertad*, Valencia, Pre-Textos.
- Aguilar Villanueva, Luis (2009), “Marco para el análisis de las políticas públicas”, en Martínez Navarro Garza Cantú (coord.), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, México, EGAP-Cerale y Porrúa.
- Alonso, Enrique (2015), *El nuevo Leviatán*, España, Díaz-Pons.
- Barrio Chino* (2010), Disponible en: <https://barriochino.wordpress.com/tag/tseliot/>. Consultado 4 de mayo de 2017.
- Bauman, Zygmunt (2010), *La globalización. Consecuencias humanas*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Berardinelli, Alfonso (2016), *Leer es un riesgo*, Madrid, Círculo de Tiza.
- Bourdieu, P. (2014), *Sobre el Estado*, Barcelona, Anagrama.
- Castells, Manuel (1999a), *La era de la información. La sociedad red*, vol. I, México, Siglo XXI.
- — — (1999b), *La era de la información. El poder de la identidad*, vol. II, México, Siglo XXI.
- — — (1999c), *La era de la información. Fin de milenio*, vol. III, México, Siglo XXI.
- Cerda Carrillo, Maleny (2017), *Estudio de caso: Análisis para un servicio profesional de carrera en el ayuntamiento de Mexicali*, tesis de maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, Universidad Autónoma de Baja California (en proceso).
- Comité CEAMEG (2014), *Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género*, CNDH. Disponible en: archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudios/comeag/Docs_PDF_trata/1_9.pdf. Consultado: 18 de junio de 2016.
- CONEVAL (2014), *Medición de pobreza, 2014*. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx. Consultado: 25 de mayo de 2017.
- Coronado, David y Enrique Uribe (2015), “La formación de comités o consejos ciudadanos. Reflexiones sociológicas acerca de una intervención social”, *Vínculos*, núm. 7, julio-diciembre, pp. 171-194.
- — — (2016), “La esclavitud en el mundo”, *Enjaque*, núm. 12, lunes, 4 de julio, Guadalajara, Jalisco, 23-25. Disponible en: <https://issuu.com/ntr-guadalajara.com/docs/enjaque-040716/23>. Consultado: 29/014/2017.
- — — (2017), “La oscura relación entre el orden y la violencia”, *Vínculos*, núm. 11, julio-diciembre (en prensa).
- Folleto informativo núm.14 (s/f), *Formas contemporáneas de la esclavitud*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet14sp.pdf>. Consultado: 18 de junio de 2016.
- González Hernández, Janette Alejandra (2015), “Las redes de políticas públicas frente a la idea del Estado erudito-sabio”, *Vínculos*, núm. 7, julio-diciembre, pp. 151-169.
- Hernán López Becerra, Mario (2007), “El asunto de las políticas públicas”, *Luna Azul*, pp. 59-67. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321727226008>. Consultado 29/04/2017.
- Índice global de esclavitud (2016), “45.8 millones de hombres, mujeres y niños están atrapados por la esclavitud moderna”. Disponible en: <http://eju.tv/2016/05/indice-global-esclavitud-2016-45-8-millones-hombres-mujeres-ninos-estan-atrapados-la-esclavitud-moderna/>. Consultado 16 de mayo de 2017.

- Lara, Carlos (2012), "Revela OIT que 13.5 millones de mexicanos laboran en la economía informal", *El Sol de México*, Organización Editorial Mexicana, 12 de enero. Disponible en: <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2382386.htm>. Consultado: 25 de mayo de 2015.
- Lazzarato, Maurizio (2013), *La fábrica del hombre endeudado. Ensayos sobre la condición neoliberal*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Muir-Cochrane, Ian (2014) "¿Realmente hay 21 millones de esclavos en el mundo?", BBC, 12 de marzo Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/03/140310_esclavitud_moderna_msd. Consultado: 18 de junio de 2016.
- Pijamasur (2013), *La esclavitud moderna en cifras*, 9 de abril de 2013. Disponible en: <http://pijamasurf.com/2013/09/la-esclavitud-moderna-en-cifras/>. Consultado: 18 de junio de 2016.
- Piketty, Thomas (2014), *El capital en el siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Sen, Amartya (2013), *La idea de justicia*, México, Taurus.
- Silvestri Vivas, Carlos (2016), *Propuestas de nuevas políticas públicas de Estado: optimización de los niveles de eficiencia y eficacia en las políticas públicas comparadas con las políticas corporativas*, seminario, sesión 9, República Bolivariana de Venezuela, Universidad del Zulia, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, División de Estudios para Graduados, PGPP, Posdoctorado en Gerencia y Políticas Públicas, impartido en Guadalajara, México.
- Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C. y F. Varonne (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*. Disponible en: https://www.academia.edu/234911/Análisis_y_gestión_de_pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas_1_Parte. Revisado: 19 de mayo de 2017.
- Weber, M. (1988), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Zizek, Slavoj (2009 a), "Teme a tu prójimo como a ti mismo", en Jorge Alemán, Mustapha Cherif et al. *Los otros entre nosotros. Alteridad e inmigración*, Madrid, Círculo de Bellas Artes, pp. 11-49.
- — (2009 b), *Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales*, Buenos Aires, Paidós.