

EL LUGAR DE LO POLÍTICO EN EL DISCURSO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ernesto Treviño Ronzón*
Manuel Tolentino Rodarte**

RESUMEN. El artículo presenta una reflexión conceptual sobre la noción de lo político y sus posibilidades para repensar el discurso actual de las políticas públicas. Las políticas públicas se han integrado a un discurso democrático y del desarrollo que ha desactivado ciertas formas de politicidad social y, junto con otros procesos políticos, han puesto en cuestión la pertinencia del disenso, privilegiando el consenso y la gerencia de los problemas públicos. Se plantea entonces la necesidad de recordar que en democracia no sólo hay política y políticas sino también *lo político*, referente que sirve para pensar los procesos de reactivación política que pueden expresarse como desacuerdo, conflicto o antagonismo, y que puede servir para modificar el enfoque predominante de las políticas públicas.

PALABRAS CLAVE. Políticas públicas, *lo político*, ontología política, desarrollo social.

THE PLACE OF THE POLITICAL IN THE PUBLIC POLICY DISCOURSE

ABSTRACT. This paper presents a conceptual reflection on the notion of the political and its possibilities to rethink the public

* Doctor en Ciencias, investigador titular en el Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana. Investigador nacional. Dirección electrónica: etrevino@uv.mx

** Maestro en Ciencias Sociales para el Diseño de Políticas Públicas (2005) por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Dirección electrónica: tolentino_manuel@yahoo.com

policies discourse. Public policies have been integrated into a particular democratic discourse that, while defending social development, has deactivated certain forms of social politics and, along with other political processes, have called into question the relevance of dissent, favoring the consensus and a managerial approach to public problems. It is important to remember that in democracy there is not only policy and politics, but also the political, which is a referent to think about the processes of political reactivation that can be expressed as disagreement, conflict or antagonism. The political can serve to rethink the predominant approach to public policies.

KEY WORDS. Public policies, the political, political ontology, social development.

PRESENTACIÓN

Este escrito busca articular la noción de lo político y su utilidad en la discusión sobre las políticas públicas, en particular para promover el desarrollo social en sociedades democráticas como la mexicana. El trabajo tiene una orientación conceptual de alcances limitados, pero parte de una reflexión informada desde la investigación social desarrollada por varios años en el contexto de la región del golfo de México, donde conviven condiciones de gran diferenciación y desigualdad social, cultural, económica y política. En dichos trabajos nos hemos encontrado con la necesidad de analizar los efectos despolitizantes de varias de las políticas públicas implementadas en el territorio, en particular de aquellas utilizadas para combatir la pobreza e incrementar los indicadores de bienestar y desarrollo.¹

¹ Este documento parte de la experiencia obtenida en el marco del trabajo de una línea de investigación sobre políticas públicas y problemas sociales (Treviño) y de una investigación doctoral actualmente en desarrollo (Tolentino) en la Universidad Veracruzana. Ambas atienden a la problemática de las políticas públicas, el desarrollo social y la participación política, e incluyen una dimensión de reflexión teórica de *lo político*, la política y las políticas.

Se asume de inicio que durante la transición del siglo xx al xxi, la discusión sobre la necesidad de que los gobiernos democráticos cuenten con mejores políticas públicas se diseminó por diferentes partes del mundo, incluido México. Durante el proceso se privilegió una postura técnico-gerencialista que sirvió para descalificar la dimensión conflictual de las acciones políticas y públicas, o de la componente que denominaremos también *lo político*. Esta *descalificación* se puede observar tanto en el discurso que las ve nacer —el discurso macro del gobierno—, como en los procesos de implementación en el ámbito social cotidiano.

Hoy en día, las *políticas públicas* forman parte del discurso de varias disciplinas en las ciencias sociales y las humanidades, del discurso gubernamental en prácticamente todas las naciones democráticas y, en ese trayecto, se han articulado como signifiante y como forma de acción instrumental con muchos otros conceptos, como *participación ciudadana*, *gobierno de calidad*, *representación política* o *desarrollo social*. Pero esta articulación debe ser revisada desde varios ángulos, asumiendo una actitud de duda y crítica para no consentir que de las políticas se expulse la posibilidad del *disenso* en la búsqueda de los *acuerdos* para impulsar un tipo específico de desarrollo o integración social.

Para abordar dicha preocupación, este escrito se desarrolla desde una perspectiva analítica de tipo político-discursiva y se organiza como sigue. Primeramente se abordan referentes conceptuales útiles para problematizar la política pública como mecanismo de socialización en los Estados contemporáneos en convergencia con la democracia y se le articula con la noción de *lo político*. Posteriormente, se aborda esta categoría con el papel del *disenso* desde un punto de vista que denominaremos posfundacional, lo que permitirá hacer referencia a la dimensión discursiva de la politicidad. En seguida se explora la posibilidad de recuperar dichas nociones para pensar el marco ético-político en que se configuran las políticas públicas, su implementación y sus resultados, tanto desde el punto de vista conceptual como desde la acción gubernamental en las coyunturas políticas de la transición del siglo xx al xxi.

A lo largo del escrito haremos referencia a las políticas públicas orientadas al desarrollo social para ilustrar los puntos centrales de nuestra preocupación. Con todas las limitaciones de un escrito de este género, pensamos que es necesario dilucidar algunas características de

las instancias de representatividad y los problemas que los Estados y los ciudadanos enfrentan en un tiempo de *desencanto con la democracia* y de asedio a la participación social. En esta línea es que se trata de aportar algunas claves para volver sobre la idea de política pública sin devenir necesariamente en una lógica gubernamental y administrativa condenada a la apoliticidad o en su caso a la despolitización.

En alguna medida, la reflexión puede entenderse como un intento de re-pensar los procesos políticos democráticos, desde el *locus* de la investigación de las políticas públicas, tratando de abordar la función del disenso, los conflictos y los antagonismos como interiores, pero extraviados, a la idea de representatividad democrática institucionalizada en Estados como el mexicano.

LAS POLÍTICAS Y LO POLÍTICO

Aunque es un campo de conocimiento con más de cincuenta años de vida, la diseminación de las políticas públicas como concepto, perspectiva e instrumento de acción, coincide con un cierto proceso de democratización de los sistemas políticos latinoamericanos en general, y del mexicano en particular (Loaeza y Prud'homme, 2010; Villa, 2010). También con el interés y con la demanda de mejoras en las condiciones de la población por vía de la acción gubernamental planificada y sostenible (Aguilar, 2004, 2006, 2007). En este marco, las políticas públicas se han presentado reiteradamente como instrumentos que, bien diseñados e implementados, servirían para una mejor acción de gobierno, que mientras ayuda a resolver problemas objetivos y concretos, podría incentivar la participación social al respaldar procesos como la construcción de la representatividad política y el desarrollo social participativo.

Es decir, en diferentes perspectivas de la administración pública² hay un cierto consenso acerca de que a través de ellas es posible capturar

² Estas perspectivas no constituyen modelos o paradigmas en el sentido duro, sino más bien formas explicativas diseminadas a través de bibliografía, de escuelas de formación, de programas de investigación y, por supuesto, con todas las mediaciones del caso, de programas de gobierno.

conceptualmente y objetivar operativamente las rutas para atender al conjunto de la población a partir de la atención a problemas en la salud, la educación, el empleo, la seguridad social, la igualdad de derechos. Y mientras esto ocurre, se incentivaría el buen gobierno y la participación ciudadana en la identificación y el monitoreo de las acciones de gobierno, que se podrían entender como mecanismos prodemocráticos (Bañón y Carrillo, 1997; Cabrero, 2005; Parsons, 2009).

Ahora bien, esta forma de pensar, de hablar y de actuar, se ha conducido en mayor o menor medida mediante procesos políticos, técnicos y normativos de planeación, de diseño y operación de los gobiernos y las administraciones federales, estatales y municipales que deberían tender a modificar diversos aspectos problemáticos enfrentados por la población. Sin embargo, como ha quedado registrado con abrumadora evidencia, en México y en otras partes del mundo, la transición de siglos ha estado marcada por la exacerbación de serios problemas políticos, sociales y económicos, experimentados intensamente por diversos sectores de la población en forma de desconfianza en las instituciones de gobierno, de pobreza, desigualdad, pauperización de servicios públicos, de exclusión social y política, de violación de derechos humanos, sociales y civiles. También ha sido evidente que en esta época se ha incrementado lo que se denomina el *uso político* de muchos programas sociales derivados de políticas públicas que deberían estar orientadas a la atención de problemas y la creación de ciudadanía (Cortés y De Oliveira, 2010).

Por estas y otras razones, el discurso de las políticas públicas ha experimentado una apropiación paradójica. Por un lado, diversos sectores las usan para demandar mejores oportunidades, programas y servicios públicos. Por otro, particularmente desde el sector gubernamental —y una parte del sector académico—, han sido integradas desde una visión técnica, donde la sociedad, sus actores, sus procesos más elementales y las metas de mejora se codifican en la forma de procedimientos basados en incentivos, necesidades y conductas a través de mecanismos de gestión y administración que posibilitarían la identificación comunitaria o la representatividad política de amplios sectores de la población. Evidentemente, aunque ambas posiciones son inacabadas, en esta última se tienden a priorizar ciertos tipos de resultados y a desplazar o

a ocultar el componente político de las políticas, de sus presupuestos, de su evaluación y de sus resultados.

Si se mira con cierto detenimiento, es posible identificar que a partir de la década de 1980, diversas perspectivas de tipo técnico-liberal se han posicionado de forma privilegiada para atender los problemas y las tendencias de los procesos de democratización en México (Isunza y Olvera, 2006; Hevia, 2010; Woldenberg, 2012). Eso ha contribuido a la configuración de un sistema de razón democrática-representativa que, paradójicamente, tiende a lo que se podría llamar gestos de *despolitización social de la política*,³ pues propone una gestión político-administrativa que cuestiona la persistencia de los debates, los conflictos y los disensos por ser *improductivos* o incluso *regresivos*.

En una línea convergente, en este mismo arco temporal es posible identificar que los procesos de diseño, operación y evaluación de las políticas públicas, entendidas como las “formas y prácticas gubernamentales con que se intenta organizar y gestionar las pretensiones de la política” (Treviño, 2015, p. 57), se han venido abstrayendo en una lógica similar de “gestión de lo público” (Cardozo, 2006; Aguilar, 2004, 2006, 2007) con poco interés en las implicaciones *políticas* de dicho enfoque.

En un contexto marcado por grandes problemas sociales, una lógica político-gubernamental que enarbola principios de la democracia representativa y una acción gubernamental que “prioriza resultados” podrían parecer razonables. Pero resulta preocupante la creciente descalificación pública, pasiva o activa del disenso y el antagonismo —que

³ En esta expresión está encerrada una imbricación paradójica entre lo social, la política y la democracia, muy de nuestra época, que intentaremos explicar sintéticamente así: lo social tiene un carácter político que se construye en la tensión entre la sedimentación y la reactivación —por ejemplo, vía acuerdos y disensos—. Por otro lado, la política como arena donde se da el encuentro de diferencias presupone lo social, pero algunas de esas diferencias —actores políticos— tratan de “mantener a raya” su carácter político al intentar gestionar su dimensión conflictiva —de disenso— vía mecanismos racionales: despolitizar lo social, lo que implicaría por consecuencia despolitizar la política. Este proceso sutil es posible en contextos de democracia, aunque parece anti-democrático. En todo caso, lo que estaría en discusión son los alcances e implicaciones de tal gesto, y a eso dedicamos el resto de este apartado y el siguiente.

aquí entendemos como formas de lo político— bajo la idea de que generan tensiones o que bloquean el logro de metas sociales urgentes. Tal descalificación se ha posicionado sutilmente como resultado de varias lógicas, una de ellas es sin duda la de los pactos sectoriales y cupulares, entre otros, que con cierta insistencia regresan en diferentes formas y ponen en cuestión uno de los principios fundamentales de los sistemas democráticos: la posibilidad de diferir y generar conflictos en el espacio público —*común*— de las políticas junto con el marco ético-político en que se configuran.

Con este debate como referencia, asumimos el supuesto que sin la participación conflictiva de la población, la gobernabilidad democrática moderna en su conjunto se vuelve un sinsentido. Justamente por el tamaño de estos desafíos es que se asume otro supuesto: la reivindicación de la representación social —política— en la planeación, el diseño y la operación de la política pública, es parte de la respuesta al futuro de la democracia en general,⁴ y en particular al desafío de la *cuestión social* del siglo *xxi*.⁵

Tal reivindicación obliga a revisar los principales factores que están entorpeciendo el funcionamiento y *vaciando de representatividad* las instituciones de gobierno y, como elemento empírico de esto, la política pública. En este sentido, es necesario emplazar la noción de políticas públicas y su vínculo con la tecnificación democrática característica de la transición de siglos para abordar el registro de la representatividad social y de *lo político*.⁶ Pues si las políticas públicas pueden funcionar como mecanismos relevantes de socialización en

⁴ Aquí se reconoce temporal e insatisfactoriamente un ineludible escenario de tipo representativo al que no es posible rehusar fácilmente dadas las dimensiones, la complejidad y la heterogeneidad de los Estados modernos y las sociedades contemporáneas.

⁵ Por cuestión social, siguiendo a Rosanvallon, se entiende aquí los disfuncionamientos en las sociedades contemporáneas, cuyo horizonte social se presenta a través de dos problemas concretos: “la desintegración de los principios organizadores de la solidaridad y el fracaso de la concepción tradicional de los derechos sociales para ofrecer un marco satisfactorio en el cual pensar la situación de los excluidos” (1995, p. 10).

⁶ De aquí en adelante se trata de articular tal categoría a la luz de la dislocación —autonomía— del componente político de la política convencional mediante los presupuestos iniciales de Carl Schmitt y Hannah Arendt, presentes en los trabajos de Ernesto Laclau, Chantal Mouffe y Jacques Rancière, entre otros.

los Estados democráticos para el esbozo de horizontes comunes presentes y futuros, se debe problematizar la participación y la representatividad política de las personas durante su diseño, implementación y evaluación de sus resultados desde una mirada no sustancialista.⁷

En este sentido, la discusión de *lo político* de la política pública puede ayudar a asumir el *carácter socializador de las políticas públicas*,⁸ es decir, a verlas como un marco explicativo alternativo a la tendencia dominante de procesos insumos-resultados/productores-consumidores. Parafraseando a Parsons, la democracia, la política y la participación son medios de la población para aprender de sí misma y de los problemas que enfrenta (2009, p. 615).

Esto significa, en buena medida, considerar las políticas públicas como espacio estratégico con que los Estados cuentan para expresar la *cuestión social*, la operacionalidad democrática para la constitución de la sociedad contemporánea en general, la representatividad del sujeto y la colectividad en particular.⁹ En esta lógica, la coyuntura de transición de siglos es condición de posibilidad que debe ser explotada al máximo. De acuerdo con Rosanvallon, estaríamos entrando en una nueva era de lo social y de lo político. Esto implicaría la refundación de la solidaridad y la redefinición de los derechos, y una mejor articulación

⁷ En México este debate ha estado predominantemente centrado en la fase operativa y de insumos-resultados de las políticas (Cardozo, 2006; Ortigón, Pacheco y Prieto, 2005), con asomos a sus implicaciones en cuestiones sociales y políticas (Aguilar, 2006, 2007).

⁸ Esta es una idea extraída de los aportes político-sociales de la gestión colectiva de la sociedad que desarrolla Dunn (1981). Estos aportes señalan que es fundamental encontrar maneras para mejorar las capacidades y oportunidades de la gente de aprender mediante las políticas públicas. En este sentido, Parsons plantea que el enfoque del aprendizaje social *de las políticas públicas* sostiene que los hombres y las mujeres participan activamente en la producción de sus vidas, “no son simples consumidores” (Parsons, 2009, p. 615).

⁹ Se trata de descentrar la noción de “representación social” que se desprende del enfoque convencional de la politología que prioriza la observación de las elecciones, los partidos políticos o las capacidades institucionalizadas –gobernabilidad–. En cambio, habría que pensar la constitución de lo social desde una ética democrática que reconoce conflictos, antagonismos y disensos como necesarios para traer a la discusión al sujeto y las relaciones discursivas entre él (ellos) y la institucionalidad social y política contemporánea.

de la práctica de la democracia, es decir, la invención de las reglas de vivir juntos y “la deliberación sobre la justicia y la gestión de lo social” (Rosanvallon, 1995, p. 12).

Habría entonces cierto convencimiento de que el carácter *político* de las políticas públicas representa un recurso próximo y sólido para la contracción del presente en busca de *otros* presentes y futuros, no sólo integrales sino incluyentes, siempre que se lo vea como espacio de reconocimiento de disenso y antagonismo para la gestión de las disfuncionalidades sociales y no sólo como un mero espacio de aplicación de consensos de “mayoría” o del orden hegemónico.¹⁰

En este marco es imprescindible abordar la función del disenso y el antagonismo en la política pública para visibilizar la figura teórica de *lo político* dentro del marco de la representatividad en la democracia contemporánea. Esto significa incursionar en el estudio de la politicidad como modificación de las actitudes y las relaciones del *campo de lo común*¹¹ más allá de las posibilidades que se “operan” en las instituciones de representación política existentes. En este sentido, se abre el campo y el horizonte de *lo político* como referente básico para el análisis de experiencias concretas de gobernabilidad “democrática” vía políticas públicas.

En su emplazamiento más general, la politicidad –orden de lo político– sirve aquí para re-pensar desde un ángulo muy específico el estado que guardan los grandes debates contemporáneos en materia de política pública, participación social, representatividad y democracia. En su emplazamiento más específico, la noción ayuda a focalizar el disenso o al antagonismo como referentes indispensables para el diseño,

¹⁰ Una implicación *política* de las políticas públicas radica en que son un recurso imperfecto para la resolución de necesidades propias de las coyunturas sociales, políticas y económicas. Pueden ayudar a realizar deseos individuales y colectivos, pero no únicamente en el dominio de lo *público* que parece ser el enfoque dominante (Thoenig, 1997; Cabrero, 2005).

¹¹ La politicidad del campo de lo común hace referencia a los recortes que definen lugares sociales mediante el reparto de espacios, de tiempos y de formas de actividad que determinan la forma de participación de la población en la sociedad, y “la política se refiere a lo que vemos y a lo que podemos decir, a quien tiene la competencia de ver y la cualidad para decir, a las propiedades de los espacios y los posibles del tiempo” (Rancière, 2014, p. 20).

la implementación y análisis de las políticas, en sociedades que aspiran a concretar formas democráticas y de desarrollo social, pero que siguen marcadas por la inequidad, el desgaste institucional, la corrupción o la franca ingobernabilidad.

Una consecuencia de lo anterior es la afirmación de que el disenso, entendido aquí como la puesta en cuestión del estado de las cosas y las condiciones que nos llevaron a ello (Rancière, 2007), o el antagonismo, entendido como la negación ontológica del otro (Laclau, 2006; Mouffe, 2014), en tanto figuras de límite (Barros, 2013), en tanto componentes de *lo político*, además de permitir pensar en los grandes principios sociales de los Estados democráticos, pueden funcionar como sensores de los resultados de las iniciativas de mejora implementadas desde el ámbito gubernamental. Pueden servir también para conectar, de diferentes formas y con diversos alcances, las coyunturas sociales particulares que entran en tensión con los esquemas procedimentales e institucionales de los actuales órdenes en que opera la política pública en su conducción democrática.

DISENSO Y DEMOCRACIA

La importancia de las acciones gubernamentales para lograr metas y objetivos que contrarresten las fracturas de legitimidad en las instituciones verticales de la democracia contemporánea y la consiguiente búsqueda de mecanismos alternos de participación (Eberhardt, 2015), obligan a reactivar las lecturas sobre el consenso y el disenso. Esto también puede ayudar a poner en cuestión las narrativas prevalecientes sobre el incremento y persistencia de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad, y cómo atenderlas;¹² o el creciente poder de injerencia

¹² Sabemos que en México cerca de 55 millones de personas experimentan algún tipo de pobreza: alrededor de 12 millones pobreza extrema (CONEVAL, 2014). Y de los países que integran la OCDE, México es el que registra el mayor nivel de desigualdad en ingreso entre hogares. Pero lo paradójico de estas mediciones es que siendo radicalmente crudas, son parte del mismo sistema de razón que produce y sustenta el sistema político y económico que genera la pobreza, su medición y las políticas que servirían para resolverla.

y decisión de sectores exentos del principio público en diversos ámbitos de la vida social.¹³

Esto plantea un reto que implica movimientos entre planos con diferentes grados de abstracción. Nociones como *disenso*, *antagonismo* o *conflicto*, centrales en el pensamiento filosófico-político desde la época clásica hasta la actualidad, adquieren matices variados a partir de la segunda mitad del siglo xx, particularmente a la luz de la reelaboración planteada por los procesos de descentramiento de la sociedad, de la subjetividad y las identificaciones del sujeto.

Actualmente se ha retomado esta agenda teórica desde diversas posturas y con diferentes entradas a la problematización (Arditi, 1995; Rancière, 2007; Mouffe, 1999, 2000, 2014; Laclau, 2006; Marchart, 2009). Para algunas de ellas se trata de trabajar con una perspectiva orientada a precisar las dinámicas y procesos políticos básicos, buscando, por ejemplo, dilucidar el lugar y la relación entre *lo político*, la política y las políticas, y junto con ellas, de otras dinámicas específicas a partir de nociones como las de antagonismo, hegemonía, disenso, conflicto, inclusión y exclusión.

Articulándonos con esta línea de reflexión coincidimos en que, para pensar lo político, se parte de un supuesto ontológico no fundacional: la realidad social se constituye vía un juego de sedimentación y reactivación social, de estructuraciones y desestructuraciones marcadas por la contingencia que condicionan la precaria estabilidad final de las formaciones sociales.¹⁴ Con la noción de *lo político* se busca, por un lado, pensar el momento de formación y disolución de lo social (Marchart, 2009) en el que diversas identificaciones se constituyen en la inestabilidad del momento y la coyuntura histórica. Por otro lado, se busca explicar la

¹³ Con frecuencia, el diseño de políticas se da en función de principios economicistas que responden más a intereses globales que a necesidades locales (Bonvecchi *et al.*, 2015; Zibechi, 2010). Tales intereses, por su lado, escapan de las medidas contra la pobreza pues son parte del sistema que la produce y se beneficia de ella directa o indirectamente.

¹⁴ La *contingencia* ha sido teorizada en diferentes corrientes de pensamiento; para algunas se observa como un intento por suturar el espacio de la representación que difiere permanentemente de la totalización de las identidades y las estructuras, lo que dificulta la constitución de fundamentos últimos (Marchart, 2009).

imposibilidad de contar con fundamentos sobre los cuales constituir la sociedad, esta suerte de ideal moderno que pese a ser un fracaso constante no desaparece como aspiración (Laclau y Mouffe, 2004).

De ahí que, desde el ángulo de lo político, la formación de las estructuras sociales —como las identidades, los sujetos, los proyectos y las políticas— deben verse en el marco de dinámicas no predeterminadas *a priori* por alguna institución, normatividad, proyecto o agente unidireccional. Por el contrario, en este proceso se despliegan prácticas y relaciones altamente sedimentadas que establecen, a través de procesos de diferenciación, homogeneización, de articulaciones, solidaridades y también de rupturas, frentes más o menos estables a lo largo del tiempo (Aboy, 2013).

Las formaciones sociales, como estructura de politicidad, son el resultado de prácticas discursivas articuladas contingentemente que tienen lugar en campos donde diversos elementos participan en esa red de relaciones de significación que las transforman y constituyen a la vez. Se recurre a la idea de *lo político* para pensar los actos instituyentes que otorgan *algo más* que permite movilidad o ruptura a las formaciones sociales: las posibilidades de la disputa por el sentido, de la proyección identitaria, y de cuestionar el estado de las cosas y los elementos que las sustentan.¹⁵

Lo anterior apunta a pensar el momento de lo político como reactivación o interrupción de estructuras o articulaciones sedimentadas, provocada por eventos no calculados, conflictos o dislocaciones que pueden o no ser previstas estratégicamente y que se manifiestan en disensos o antagonismos que reactivan las dinámicas políticas de disputa, tensión, intercambio o negociación de lo común desde la inmediatez de lo cotidiano y que no pueden ser administradas con las reglas a mano.¹⁶

¹⁵ Por ejemplo, Aboy entiende por política de identidad la configuración de solidaridad a partir de cierto proceso de articulación y homogeneización relativa de sectores que constituyen un campo escindido, donde “lo que permite hablar de una identidad política es una gramática de construcción de lo común” (2013, p. 21).

¹⁶ En términos resumidos, la política trata de la negociación de las tensiones que genera la paradoja comunitaria de la sociedad contemporánea: un discurso hegemónico (Laclau) o una partición de lo sensible (Rancière). En este sentido, cuando Mouffe dice

En este sentido, la concepción no fundacional de lo político permite considerar los deseos y las pasiones, las aspiraciones, los valores, las creencias como aspectos que —en forma de disenso, desacuerdo, desobediencia, decepción o antagonismos— pueden desencadenar momentos emancipatorios de lo político en el orden “democrático” contemporáneo, develando, paradójicamente, *un* orden democrático.

El trabajo de Mouffe (1999) apunta que si bien la democracia no puede sobrevivir sin ciertas formas de consenso, también debe permitir que el conflicto se exprese, lo que implica la constitución de identidades colectivas en torno a posiciones diferenciadas: “Es menester que los ciudadanos tengan verdaderamente la posibilidad de escoger entre alternativas reales” (Mouffe, 1999, p. 17), o sea, contextualizadas, localmente sensibles; cadenas gramaticales que hacen habitable lo común, constituyendo identificaciones sociopolíticas situadas.

La noción de lo político ayuda a recordar que la ruptura y el disenso son una dimensión política y democrática fundamental: “la confrontación sobre las diferentes significaciones que se ha de atribuir a los principios democráticos y a las instituciones y las prácticas en las que se concreten es lo que constituye el eje central del combate político” (Mouffe, 1999, p. 19), o sea, *un* orden *democrático*.

Por ello, la idea de lo político como se entiende en esta reflexión —una forma ontológica expresada de diversas formas: bloqueo, protesta, negación individual o colectiva— sólo tiene sentido en sociedades *democráticas*. Y la idea de democracia sólo tiene sentido en sociedades que reconocen el disenso y el antagonismo como fundamentales. Por contradictorio que parezca, en la democracia “lo político es la noción con lo cual describimos el momento en el que, mediante procesos decisionales contingentes, las formaciones sociales emergen o, en su caso, se rompen y, por tanto, se reactivan” (Treviño, 2015, p. 55), para integrar la comunidad como un todo siempre contingente. Aquí,

que por lo político hay que entender la dimensión antagónica y de conflicto inherente a las relaciones humanas, reconoce que “un antagonismo puede tomar muchas formas y surgir en diferentes tipos de relaciones sociales” (Mouffe, 2000, p. 101). Los detonantes de los procesos de articulación o ruptura pueden ser de diferente orden y alcance, no se podrán reducir al cálculo estratégico y racional de la política institucional del Estado.

las posiciones, los márgenes y los grados de libertad son disputables, espacios móviles y no están predeterminados por las formaciones estatales centrales, como en la forma de la soberanía o el despotismo (Stavrakakis, 2010).¹⁷

Conceptualmente, y en resumen, el vínculo, o diríamos, la lógica de relación entre las nociones de lo político, la política y las políticas es de *suplementariedad* (Derrida, 1994), se ayudan imperfectamente para explicar el funcionamiento de las democracias institucionalizadas como la mexicana. Lo político sirve para pensar las bases que permiten la emergencia y estabilización de las sociedades, que por su lado se gestionan en la política a través de instrumentos como las políticas públicas —que son también configuraciones cognitivas, no meras instituciones y operaciones—. Lo político ayuda a pensar la política, las políticas y, por lo tanto, a la democracia, pero todos son conceptos inacabados que se requieren los unos a los otros, para construir un marco de referencia más amplio. Desde nuestra perspectiva, un orden que articula pretensiones democráticas debe asumir el disenso y el conflicto como sensores de su estado actual y por venir y requiere herramientas conceptuales supletorias suficientemente dúctiles para ello.

LO POLÍTICO Y LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL

Al incorporar la figura de lo político para pensar, por ejemplo, la representatividad en el *locus* de las políticas públicas, se busca ir más allá del pensamiento procedimental y normativo de la democracia contemporánea. Decíamos de inicio que la noción de *políticas públicas* ha estado presente como elemento político-discursivo central para la gobernabilidad en México desde hace varias décadas. Se han configurado

¹⁷ En esta misma clave, pero desde otro ángulo, lo político puede *observarse* en las tensiones que protagonizan sujetos, horizontes de sucesos, sistemas de valores, agentes, que intentan conducir los procesos de articulación y ruptura a través de diferentes herramientas como el lenguaje, las políticas, las leyes, los acuerdos; también al eliminar los desacuerdos. Sin embargo, la política —como arena y como proceso— y las políticas —como cursos de acción, instrumentos o regulaciones— son algunas de las superficies discursivas donde *lo político* —el disenso y el antagonismo— pueden tomar forma.

como un horizonte discursivo diverso, con muy variadas implicaciones y obstáculos para explicar la relación entre el Estado y la ciudadanía, y esto es más evidente cuando focalizamos campos de política como la seguridad, el combate a la pobreza o lo que genéricamente se conoce como desarrollo social.

Por ejemplo, de acuerdo con Sojo (2006), en el campo de las políticas públicas el desarrollo social se puede entender como la resultante concreta de la combinación de acciones públicas y privadas, y de intervenciones institucionales y políticas, dirigidas a crear condiciones y oportunidades para que los individuos realicen sus capacidades y obtengan una vida saludable, larga y digna. Se incluyen aquí condiciones de alimentación, vivienda, educación, ambiente, cultura, derechos, empleo estable y remunerado, así como la prevalencia de valores solidarios y comunitarios.

Desde esta perspectiva, el desarrollo social incluye una multiplicidad de acciones en diversos frentes que deben generar resultados en un amplio espectro. De hecho, la forma de su orientación como política de rasgos específicos está sobredeterminada, especialmente desde la década de 1980, por demandas y propuestas de diferentes alcances y orientaciones, por lo que la idea misma de desarrollo ha operado como una suerte de significativo vacío (Laclau, 2006) que recibe múltiples significaciones de diferente orden y alcance.¹⁸

En México, esto se ha dado en el contexto de una integración multipartidista en los espacios legislativos y de relevo político a nivel presidencial, así como de la consolidación del modelo económico y político de orientación neoliberal, a la luz de la adopción de enfoques institucionales como la Nueva Administración y Gestión Pública

¹⁸ “Desarrollo social”, “participación política” y “democracia” son algunos de los términos o significantes vacíos (Laclau, 2006) que sujetos políticos individuales y colectivos políticos tienden a utilizar como parte de su estrategia, pero son susceptibles de contenidos y concreciones prácticas muy diversas. Por su lado, la noción de sobredeterminación hace referencia a la presencia de unos objetos en otros que impiden fijar su identidad de una vez y para siempre. Por otra parte, el análisis de las politicidades se entiende como la práctica que articula diversos antagonismos sin eliminar su especificidad a partir de procesos de condensación —fusión de diversos elementos— y desplazamiento —reenvío de un significado de un signo a otro (Buenfil, 1993, p. 9).

(Bañón y Carrillo, 1997; Cabrero, 2005; Aguilar, 2004, 2006, 2007). Eso coincidió con una reorganización constante y problemática de las entidades gubernamentales y políticas (Villa, 2010; Isunza y Olvera, 2006; Woldenberg, 2012).

En este proceso, el desarrollo se ha proyectado como algo que requiere de medidas gubernamentales sostenibles de direccionamiento del cambio. mismas que incluyeron políticas focalizadas para combatir la pobreza, como entregar recursos condicionados atados a programas de educación y salud para incrementar las oportunidades de empleo o de acceso a vivienda. Estas políticas han operado, además, sobre supuestos de tipo racional, asumiendo, por ejemplo, que la libertad individual de elección y las oportunidades que ofrecen los mercados crecientemente liberados, podrían incrementar la productividad, la competitividad y los beneficios para la población. Se ha dado la instalación de una retórica del desarrollo y la competitividad económica, de la transparencia y eficiencia en el gobierno, de las mayores capacidades en los individuos y de la liberalización de diferentes sectores de la actividad económica que, por su lado, han generado nuevas condiciones de desigualdad social.

Junto a lo anterior, en diversos sectores sociales, académicos y políticos es visible la idea de que las condiciones para la mejora social implican la construcción de acuerdos y pactos por encima de las diferencias o las disputas (Rubio y Jaime, 2008). Eso ha abonado a la narrativa de que hay una naturaleza intrínsecamente positiva o productiva de dos elementos de la gobernabilidad democrática en el siglo xxi: la focalización del apoyo gubernamental y el acuerdo o el consenso. Y frente a ello, estaría la naturaleza intrínsecamente negativa o disruptiva de la asistencialidad universal del Estado o de los antagonismos y el disenso respecto a la conducción del presente.

Esta es una lógica política que encadena elementos en sentidos muy específicos: desarrollo social y políticas públicas se resignifican constantemente en el marco de una narrativa de neoliberalismo político y económico. Analíticamente, esto significa que la realidad social y política deben estudiarse como discursos, tendencialmente economicistas (Escobar, 2007; Nandy, 2011), que relacionan elementos particulares para representar la identidad del todo social como un universo de

horizonte único que incluye explicaciones del pasado, el presente y el futuro de la sociedad.

Es un tipo de discurso que produce abyección, pues es “incluyente” al adoptar una cierta idea de desarrollo que al mismo tiempo excluye a amplios sectores sociales de la representatividad democrática. Eso es así pues genera un tipo de incorporación pasiva que activa reglas, narrativas y normas concretas para la participación en las políticas y programas, mientras desactiva el disenso que aparece como obstáculo para la toma de decisiones frente a problemáticas “comunes”.

CIERRE: EL MARCO ÉTICO-POLÍTICO

Decíamos al inicio que este escrito forma parte de un cuestionamiento básico que, ahora, podemos denominar de tipo ético-político, pues es autorreflexivo y pasa por el dominio de la decisión de “volver” a estudiar y discutir las políticas públicas desde, por ejemplo, la investigación social. Este cuestionamiento se puede formular así: ¿cómo recuperar la noción de *lo político* y sus formas de expresión —*disenso*, *antagonismo*, *conflictividad*— para pensar las políticas públicas y la gobernabilidad desde una mirada democrática que se distancie de perspectivas gerenciales, administrativas, procedimentales, técnicas o consensualistas?

Frente a esta pregunta tenemos respuestas parciales. Por principio de cuentas, desde la perspectiva político-discursiva asumida en esta reflexión, sostenemos que hay lugar para recuperar la discusión sobre lo político en el debate contemporáneo de las políticas públicas, porque, como se expuso en los apartados previos, ayuda a pensar en registros por donde se cuelan procesos potencialmente emancipatorios: la política y las políticas presuponen dinámicas de articulación y ruptura que no son definibles *a priori*, que deben ser problematizadas y no son necesariamente *evidentes*.

En segunda instancia y desde otro ángulo, en nuestra discusión hay una clara implicación para la idea de representación política que nos convoca al diálogo con otros académicos. Las políticas públicas en tanto herramientas potenciales para la realización de las promesas de la democracia, son parte del *imaginario democrático* y en teoría,

a través de ellas, los ciudadanos pueden ser consultados y atendidos. Casi todos los diseños de políticas actuales apuntan a incorporar la opinión de los ciudadanos en alguna parte del ciclo de las políticas y con ello se los incluye vía una forma de representación que no es el sufragio.

Pero este mecanismo es radicalmente imperfecto, al estar acosado por la irrupción de lo político. Las políticas, como las que sirven para orientar el desarrollo social, están enmarcadas en una imagen aspiracional de la democracia, son parte del imaginario de una mejor distribución de oportunidades para todos impulsadas por acciones gubernamentales, pero también están marcadas por una precariedad ontológica que les es constitutiva.

Si las políticas buscan funcionar como uno de los mecanismos de *integración de lo común* en los Estados contemporáneos —lo que no significa la disolución de las relaciones diferenciales con las instituciones—, aunque parezca evidente, se debe recordar que *no son iguales para todos*, operan contra un fondo de diferenciación social ineludible, la diferencia les es constitutiva y en este marco, disenso y antagonismo pueden tomar la forma de un *re-pensar*, de una reconfiguración de lo común, a partir de tensiones representativas de la comunidad en su conjunto. En este sentido, pensamos que nuestra discusión previa abona a problematizar también la idea de las políticas públicas como herramientas para consolidar la representación política.

En tercera instancia, y derivado de lo anterior, disentir o generar conflictos en el orden establecido implica reactivar, o si se quiere *mantener vivo*, el proceso político y democrático que no se agota en el disenso, ni en el acuerdo de la representatividad democrática convencional, sino que puede llegar hasta los cursos de acción con implicaciones directas para los sujetos o las identidades políticas que configura. El disenso no implica la paralización de la acción pública, sino la demanda por la corrección radical o mínima, por los ajustes o mejoras que pueden o no ser técnicos o ideológicos, pero podrían ser aceptados o debatidos por la comunidad que no sólo se beneficia, sino que se consigue *identificar* como parte de un todo social, con un modelo de sociedad mientras la deconstruye o la solidifica.

Este ejercicio reflexivo, para el caso mexicano, aunque acotado, adquiere pertinencia en un entorno donde la demanda de acuerdos y

pactos para impulsar el desarrollo arrojan una luz descalificadora sobre las muestras de desacuerdo y conflicto.¹⁹ También es pertinente en el marco de la llamada *crisis de representación* que parece exacerbada por las consecuencias de la ruptura de ciertos modelos de Estado social durante la transición de siglos.

En el ámbito intelectual, político y gubernamental domina un ánimo democrático-reformista, acosado por la vuelta de nuevas formas de absolutismos que, sin renunciar a criterios normativos, administrativos o incluso gerenciales asumen los procesos sociales y políticos como problemas básicamente de gestión —de recursos, de conflictos, de posiciones— que pueden ser fácilmente atendidos con la ley o con la decisión. En buena medida, críticas como las de De Sousa (2005) son muy pertinentes al plantear la necesidad de democratizar la democracia, es decir, descaminar este tipo de democracia liberal, gerencial, increíblemente excluyente, y vigente en la transición de siglo.

En este sentido, como apunta Mouffe, “si bien es cierto que hay que defender la democracia representativa, también hemos de reconocer que su teoría es realmente deficiente y que hemos de formular nuevos

¹⁹ En México se han observado diversas formas de acuerdos y pactos que funcionan en la lógica aquí descrita. En ellos “se llama” a la *voluntad de las partes* para impulsar reformas, atender problemas sociales, mejorar el gobierno, incrementar la seguridad y más. Se tienden a firmar entre élites políticas y gubernamentales —federales y locales—, empresariales, intelectuales y hasta civiles. En el proceso, aquellos que cuestionan los acuerdos pasan como detractores del avance, anti-demócratas o algo peor. Un ejemplo visible por su magnitud fue el así llamado Pacto por México. Formalmente suscrito y hecho público el 2 de diciembre de 2013 por Enrique Peña Nieto, presidente de México, y por los presidentes de los partidos políticos pactantes de izquierda y derecha: Jesús Zambrano Grijalva, del Partido de la Revolución Democrática; María Cristina Díaz Salazar, del Partido Revolucionario Institucional; y Gustavo Madero Muñoz, del Partido Acción Nacional. Este pacto señalaba: “quienes suscribimos [...] estamos conscientes que es indispensable un Pacto Nacional, formado con los puntos coincidentes de las diversas visiones políticas de México, que comprometa al gobierno y a las principales fuerzas políticas dispuestas a impulsar un conjunto de iniciativas y reformas, para realizar acciones efectivas para que nuestro país mejore” (Pacto por México, 2013, ¿Quiénes somos?). Uno de los resultados del pacto fue la implementación de un ciclo de reformas constitucionales, marcadas por inconsistencias, primordialmente cupulares y anti-democráticas en el sentido que lo hemos abordado en este escrito. Aquellos que se han opuesto por diversas razones tienden a ser calificados como los que están en contra del desarrollo del país, contra México.

argumentos a su favor” (Mouffe, 1999, p. 135). Por ello pensamos que la figura de lo político puede ayudar a pensar formas de reactivación del debate democrático en la escala de los grandes discursos y en la escala de las políticas cotidianas; puede ayudar a pensar con cierta sofisticación el tránsito a nuevos territorios éticos, políticos y sociales no menos complejos.

FUENTES CONSULTADAS

- ABOY, G. (2013). De lo popular a lo populista o el incierto devenir de la *plebs*. En G. Aboy Calés; S. Barros y J. Melo, *Las brechas del pueblo. Reflexiones sobre identidades populares y populismo*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento/Universidad Nacional de Avellaneda.
- AGUILAR, L. F. (2004). Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Pública en México. Un estudio introductorio. *Revista Sociológica*, 19(54), 15-37.
- AGUILAR, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- AGUILAR, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39), 5-32.
- ARDITI, B. (1995). Rastreando lo político. *Revista de Estudios Políticos*, (87), 333-351.
- ARENDT, H. (2008). *La promesa de la política*. Barcelona: Paidós.
- BAÑÓN, R., Y CARRILLO, E. (comps.) (1997). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza.
- BARROS, S. (2013). Despejando la espesura. La distinción entre identificaciones populares y articulaciones políticas populares. En G. Aboy Calés; S. Barros y J. Melo, *Las brechas del pueblo. Reflexiones sobre identidades populares y populismo*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento/Universidad Nacional de Avellaneda.
- BONVECCHI, A., JOHANSEN, J. Y SCARTACINI, C. (eds.) (2015). *¿Quiénes deciden la política social? Economía política de programas sociales*

- en América Latina*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BUENFIL BURGOS, R. (1993). *Emergencia de la mística de la Revolución Mexicana y su componente educativo*. México: DIE-Cinvestav-IPN.
- CABRERO, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CARDOZO BRUM, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. México: Porrúa.
- CORTÉS, F. y DE OLIVEIRA, O. (coords.) (2010). *Desigualdad social*. México: El Colegio de México.
- CONEVAL (2014). Medición de la pobreza. México: Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado de <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- DE SOUSA SANTOS, B. (coord.) (2005). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- DUNN, W. N. (1981). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- EBERHARDT, M. L. (2015, primer semestre). Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 17(33), 83-106.
- ESCOBAR, A. (2007). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial El Perro y La Rana.
- HEVIA DE LA JARA, F. (2010, septiembre-diciembre). Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el programa Progres/Oportunidades en el sur de Veracruz. *Desacatos*, (34), 119-132.
- ISUNZA VERA, E., y OLIVERA A. (coords.) (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: CIESAS-UV.
- LACLAU, E. (2000). *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- LACLAU, E. *La razón populista*. México: Fondo de Cultura Económica.

- LACLAU, E. y MOUFFE, C. (2004). *Hegemonía y estrategia socialista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- LOAEZA, S., y PRUD'HOMME, J.F. (coords.) (2010). *Instituciones y procesos políticos*. México: El Colegio de México.
- MARCHART, O. (2009). *El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Laclau*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- MOUFFE, C. (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Buenos Aires: Paidós.
- MOUFFE, C. (2000). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- MOUFFE, C. (2014). *Agonística. Pensar el mundo políticamente*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- NANDY, A. (2011). *Imágenes del Estado. Cultura, violencia y desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ORTEGÓN, E.; PACHECO, J. F., y PRIETO, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- PACTO POR MÉXICO (2013). *¿Quiénes somos?* Recuperado de <http://pacto-pormexico.org/acuerdos/>
- PARSONS, W. (2009). *Políticas públicas*. México: FLACSO.
- RANCIÈRE, J. (2007). *En los bordes de lo político*. Buenos Aires: La Cebra.
- RANCIÈRE, J. (2014). *El reparto de lo sensible. Estética y política*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- ROSANVALLON, P. (1995). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencial*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- RUBIO, L., y JAIME, E. (2008). *El acertijo de la legitimidad. Por una democracia eficaz en un entorno de legalidad y desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica—CIDAC.
- SCHMITT, C. (2002). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza.
- SOJO, C. (2006, junio). Desarrollo social, integración y políticas públicas. *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*, IV(001), 65-76.
- STAVRAKAKIS, Y. (2010). *La izquierda lacaniana*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- THOENIG, J.C. (1997, septiembre). Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*, VI(1), 19-37.

- TREVIÑO, E. (2015). Los otros sujetos de las políticas. Insumos conceptuales para estudiar a quien diseña e implementa iniciativas políticas en el campo de la educación. *Políticas de la subjetividad e investigación educativa*, 53-66.
- VILLA, M. (2010, mayo-agosto). México, democratización de espuma: sin participación ni representación. *Estudios Políticos*, (20), 11-2.
- WOLDENBERG, J. (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. México: El Colegio de México.
- ZIBECHI, R. (2010). *América Latina: contrainsurgencia y pobreza*. Bogotá: Ediciones desde Abajo.

Fecha de recepción: 8 de febrero de 2017

Fecha de aceptación: 21 de mayo de 2017