
SEMÁNTICAS Y PROCESOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Varela Barrios, Edgar

El trono y sus razones. Semántica y procesos en las políticas públicas / Edgar Varela

Barrios -- Barranquilla: Ediciones Universidad Simón Bolívar, 2022.

404 páginas; 17 x 24 cm

ISBN: 978-628-7533-35-6 (Versión electrónica)

ISBN: 978-628-7533-34-9 (Versión impresa)

1. Política pública 2. Administración pública 3. Hacienda pública 4. Política económica I.
Título

306.2 V293 2022 Sistema de Clasificación Decimal Dewey 22^a ed.

Universidad Simón Bolívar – Sistema de Bibliotecas

Primera edición: enero de 2023

El trono y sus razones –Semánticas y procesos en las políticas públicas

© Edgar Varela Barrios

ISBN: 978-628-7533-34-9 (versión impresa)

ISBN: 978-628-7533-35-6 (versión digital)

Imagen tomada de: [https://commons.wikimedia.org/wiki/
File:Genova,_Palazzo_Reale,_Sala_del_Trono_%283%29.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Genova,_Palazzo_Reale,_Sala_del_Trono_%283%29.jpg)

Ediciones Universidad Simón Bolívar, Barranquilla Colombia

Esta publicación es el resultado de la recopilación de reflexiones y experiencias de encuentros académicos con directivos y expertos del sector. El contenido es de responsabilidad exclusiva del autor.

Contenido

Prólogo	11
NOTA DE PRESENTACION Y RECONOCIMIENTOS	19
Capítulo 1	
El proceso de legitimación de las políticas públicas	
Regímenes políticos y políticas públicas	25
Las barreras entre la ciencia política y la filosofía en el estudio de las políticas públicas	32
Las políticas públicas y la construcción de las agendas públicas	41
Capítulo 2	
Los procesos de las políticas públicas, y su relación con la gobernanza, global y nacional	49
Introducción	49
El globalismo y los procesos de las políticas	55
El rol de la implementación en los procesos de políticas	63
Los procesos de las políticas sus transformaciones en la postmodernidad	68
Capítulo 3	
Las políticas públicas- semánticas y paradigmas	75
La política pública como campo disciplinar	77
La semántica de las políticas públicas	83
Clases y tipologías de políticas públicas	93
Políticas públicas sectoriales	93

Políticas públicas territoriales	94
Otras clasificaciones	96
Ciclos de vida de las políticas públicas	99
Límites de la teoría del ciclo de políticas	106
Conclusiones	109

Capítulo 4

Planeación estatal, prospectiva y políticas públicas	115
Introducción	115
El debate entre planificación y asignación	119
<i>Por los mercados</i>	119
La prospectiva como herramienta alternativa de planificación estatal y social	122
Evolución de la política pública desde la prospectiva como herramienta	126
Conclusiones	140

Capítulo 5

Participación, ciudadanía digital y nuevas agendas públicas	145
Introducción	145
El problema: las políticas públicas en la era de la desconfianza	148
La fragilidad institucional y la crisis de legitimidad de los estados y gobiernos centrales	151
Alternativas para recuperar la voz de la ciudadanía	156
La ciudadanía digital elevada al rol de productora de políticas (pro-sumidores)	161
Conclusiones	167

Capítulo 6

La equidad social y su relación con las políticas públicas: ideales del mundo contemporáneo	173
La equidad en los proyectos históricos y ajustes en la actual crisis del capitalismo	174
Naturaleza de las organizaciones y su incidencia en la equidad en las políticas públicas	177

Dinámicas económicas y sus implicancias en la formulación de políticas para la equidad	181
La agenda en el campo de la equidad	184
La equidad y la utopía del sujeto deliberante	188

Capítulo 7

Implementación de políticas públicas- perspectivas críticas frente al paradigma neomanagerial

Introducción	193
Las transformaciones económicas, sociales e institucionales globalistas, han prohiado nuevas formas de implementación de políticas	195
El paradigma neomanagerial público en la implementación de políticas públicas	199
Las privatizaciones, una mega tendencia en la implementación de Políticas	201
Las reformas del Estado y de las Administraciones Públicas. ¿Cómo coordinar políticas, como movilizar la agenda pública?	203
La Coordinación, mecanismo medular de implementación	203
La convergencia y el isomorfismo en la implementación	207
La Transversalidad en la implementación de las políticas	208
La agenda actual en la implementación de políticas	209
Los conflictos de poder	209
Obstáculos epistemológicos	211
Las temporalidades y espacialidades en los procesos de implementación	213
Implementación de Políticas y su relación con la Rendición de cuentas, la Transparencia y Accountability	214
Regímenes políticos y procesos de implementación de políticas	216
Conclusiones	218

Capítulo 8

El Estado empresarial y su reconfiguración de estirpe neomanagerial

Introducción	221
Paradigmas teóricos sobre el rol del estado empresarial	224

La visión marxista del Estado empresarial y del llamado “Capitalismo de Estado”	224
La perspectiva neoliberal	226
Las visiones convergentes entre el Estado y el Mercado	227
Las racionalidades fundantes del rol empresarial del Estado	229
El estado empresarial frente a la desmonopolización y la liberalización de los mercados	235
Autarquía económica y privatismo organizacional	238
El rol empresarial de las agencias regulatorias	240
Nuevas perspectivas críticas frente al actual estado empresarial	241
El Estado empresarial y el retroceso del garantismo laboral	242
La inversión de la subsidiaridad en el gasto público	243
Conclusiones	245

Capítulo 9

Políticas públicas y sustentabilidad: dimensiones globales de las políticas de responsabilización y riesgo	251
La irrupción del desarrollo sustentable en el campo de las políticas públicas globales	251
La sostenibilidad vista desde una perspectiva desarrollista y utilitaria por los organismos multilaterales de gobernanza global	254
DENSIDAD: Aglomeración y Urbanización	255
DISTANCIA: Migraciones y Desarrollo Territorial	258
DIVISIÓN: Especialización e Integración Regional	260
Un mundo global dominado por el riesgo y la inseguridad	263
Riesgo y responsabilización como ámbitos de reformulación de las políticas públicas sustentables	278

Capítulo 10

Los derechos humanos como campo de acción de las políticas públicas	285
Introducción	285
El Estado como agente promocional y reactivo de políticas públicas sobre Derechos Humanos	290
Instancias definitorias de las políticas públicas sobre Derechos Humanos	290

Instancias ejecutoras de políticas públicas de Derechos Humanos	291
Instancias fiscalizadoras y protectoras de los Derechos Humanos	292
Conflictos entre los poderes públicos que intervienen en la implementación de los Derechos Humanos	293
Las políticas públicas como mediación y escenarios de negociación y choque de intereses en la aplicación de los Derechos Humanos	295
Procesos de privatización y Derechos Humanos	295
¿En qué medida la privatización como política pública afecta seriamente los Derechos Humanos?	296
Políticas públicas que afectan Derechos Humanos	298
La ciudadanía como constructora y demandante de políticas públicas en Derechos Humanos	300
Las dinámicas ciudadanas participacionistas	300
Los Planes de Desarrollo Municipal como escenarios para la construcción democrática de políticas públicas sobre Derechos Humanos	306
La gestión de proyectos como herramienta para configurar políticas públicas sobre Derechos Humanos	309

Capítulo 11

Políticas públicas de gestión del riesgo- algunas lecciones en la pandemia del coronavirus covid-19

	317
Introducción	317
Políticas públicas de gestión del riesgo	318
Obstáculos y limitaciones de las respuestas frente a la pandemia	320
Principales respuestas y estrategias de política pública frente a la pandemia	322
Principales dilemas de las respuestas de políticas pública frente a la pandemia	326
Una reflexión filosófica sobre el asunto	329

Capítulo 12

La reinención del asistencialismo participacionista: las políticas públicas de protección social en Colombia (1988-2012)

335

Introducción	335
Dilemas de la focalización del gasto: de la subsidiaridad a la mercantilización del gasto social	339
La experiencia colombiana de las últimas décadas	346
La mercantilización de las políticas de gasto social, y su impacto en los territorios, grupos de interés y beneficiarios	354
Conclusiones	359

Capítulo 13

“Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas- gobernabilidad territorial y competitividad global”

Introducción	363
Los gobiernos locales y sus competencias operativas clásicas	368
Los impactos de la globalización y la liberalización de las sociedades y los mercados	373
¿Qué hacen hoy los gobiernos locales en la ejecución de políticas públicas?	382
La coordinación de actores en la operación de las políticas	383
Las privatizaciones y su gestión desde lo público-estatal	385
La implantación del “New Public Management”, por parte de los Gobiernos locales	385
El Mercadeo de ciudades	386
Las acciones de configuración de plataformas e infraestructuras para la competitividad global	388
Participación social y construcción de legitimidad: Ciudadanía y Gobernanza local	388
La gestión internacional de la cooperación y la asociatividad regional y global	389
Conclusión	390
Bibliografía	393

PRÓLOGO

Por José Manuel Canales

Universidad de Alicante

Es para mí un honor y una gran satisfacción personal y profesional hacer la presentación académica de este magnífico y útil libro, escrito por el prestigioso profesor Edgar Varela Barrios, titulado *El trono y sus razones. Semánticas y procesos en las políticas públicas*, editado por la Universidad del Valle de Cali y por el Grupo Latinoamericano de Administración Pública

En primer lugar, deseo resaltar que Edgar Varela es un brillante escritor, profesor y reputado investigador conocido en el orbe americano. Por ser un experto en el tema de políticas públicas y administración pública, considero pertinente señalar no solo su sólida formación académica, adquirida por sus estudios de maestría en historia latinoamericana y filosofía, en su país natal, Colombia, así como también un doctorado en management en la Universidad de Montreal. Este conocimiento académico está unido a una larga y dilatada experiencia y dedicación docente e investigativa en la universidad del Valle de Cali, Colombia, en la cual ha sido rector designado en dos períodos.

Junto a lo anterior, desempeña un liderazgo notable en el Grupo Latinoamericano de Administración Pública, —LAGPA— grupo que ha logrado un gran impacto y presencia en el continente.

En segunda instancia, deseo destacar que la redacción y la sistemática estructura de esta obra es clara, rigurosa y muy entendible para un público amplio, ya que va dirigida, estimo, no solo personas del mundo universitario y experto, sino también a personas ilustradas e interesadas

en el campo de la ciencia política y la administración pública. De ahí su gran utilidad, unida a la actualidad y desafíos de estos campos del saber.

Deseo, en tercer lugar, hacer mención al contenido de la publicación, a la estructura de sus selectos 13 capítulos que inicia con un título ilustrativo que anuncia desde la portada el objeto de estudio: las políticas públicas. Estas constituyen el objetivo esencial del libro, el cual analiza en profundidad sus orígenes, tipologías, ciclo, metodología, problemática de su implementación, nuevos retos y aspectos, etc. No es exagerado decir que estamos en presencia de un auténtico, novedoso y completo tratado sobre esta materia de estudio, que hoy constituye sin duda una rica subdisciplina dentro de la ciencia política.

Resalto como cuarto punto que aunque el autor define este texto como un libro de reflexión o ensayo (fruto de previas publicaciones ahora actualizadas y reunidas en un mismo texto), pienso que es bastante más que eso y por ello mi calificativo anterior de Tratado, pues hay unas aportaciones teóricas importantes y profundas sobre el poder, el Estado, la gobernanza, la democracia, la participación ciudadana, unidas a las experiencias históricas (con sus aciertos, fracasos y tendencias) de muchos regímenes políticos de América Latina, lo cual enriquece, amplía y complementa el objeto de análisis. El libro como bien precisa su autor, no es un manual de habilidades y capacidades gerenciales.

En quinto lugar, la portada del libro presenta un solio expresivo del poder, dicho símbolo marca y orienta la posterior lectura de su contenido coherente con la imagen y el título, y la visión personal del autor que analiza y demuestra la ligazón y la manifestación de las políticas públicas con el poder político real.

Esta visión en cierto modo “neomaquiavélica” (se hace un análisis del poder real, no del deber ser de finalidad ética), creo que es muy acertada y expresiva de la realidad esencial e íntima que subyace en todo proceso gubernamental de decisión y de implementación de las políticas públicas, ya que estas van unidas indefectiblemente al fenómeno del poder y de los gobiernos, y a todo lo que acontece e influye a su alrededor.

En torno al poder político, representado por el solio, acontecen y se desarrollan las políticas públicas, cuyo actor principal son los gobiernos y su aparato administrativo dependiente en el sentido weberiano.

En sexto lugar, me gustaría mencionar expresamente, además, algunas de las principales aportaciones doctrinales, según mi criterio, de esta publicación, y que serían las siguientes: a) La afirmación de la vinculación de las políticas públicas con los gobiernos, y por tanto con el poder político, lo cual la diferencia de otras manifestaciones privadas. Estas develan la intervención y la regulación de los gobiernos de los distintos aspectos de la vida pública. Los gobiernos son la auténtica variable independiente explicativa de las políticas públicas y, por ende, en parte también de los regímenes políticos.

- a) La forma de la estabilidad institucional y del liderazgo político, condicionan sin duda la decisión y la implementación de las políticas públicas, que son factores importantes que se deben considerar, máxime con la tendencia presidencialista de carácter “bonapartista” y “cesarista” que existe en muchos regímenes políticos, hoy agravada por el COVID-19.
- b) La racionalidad gerencial, no siempre es tal, ni tan tecnocrática y aséptica como parece, contiene además elementos emocionales y psíquicos que la influyen y la condicionan. La aportación de la Biopolítica, la psicología social y de masas, el marketing político, aparecen como visiones nuevas y enriquecedoras a tener en cuenta, entre otras técnicas y perspectivas. Esto se analiza, citando una serie de autores conocidos en la materia.
- c) La historicidad y el contexto determinan y condicionan las políticas públicas y por eso no cabe en éstas un mimetismo de pretensiones universales y de inspiración única anglosajona. Estas deben analizarse y enmarcarse en su historia, realidades y contexto, y no estudiarse solo con una perspectiva artificial, e irreal, evitando así el colonialismo foráneo y al margen de la perspectiva y contexto histórico de la región. Cada país tiene su propia idiosincrasia, historia, retos y problemática, y no caben pues modelos universales rígidos, uniformes y artificiales aplicables válidamente a todos los supuestos de análisis. Lo importante es el rigor y la racionalidad posible y deseable en el análisis y la metodología aplicadas.
- d) Se plantean nuevos desafíos, problemas y demandas de la ciudadanía en la agenda política que hay que resolver, y entre éstos: la sos-

tenibilidad, la equidad social, el medio ambiente, y los derechos humanos.

- e) Se analiza el papel de la globalización y su impacto en los Estados nacionales y en su soberanía. La coordinación interna y externa se destaca como el instrumento más adecuado para la transversalidad e interdependencia asimétrica mundial existente, en donde además se postula un nuevo papel y funciones de los gobiernos locales (en especial las llamadas Tecnópolis). El aforismo ya clásico de “pensar globalmente y actuar localmente” se menciona, amplía y se enriquece.
- f) El papel y la dinámica de la ciudadanía frente a los retos de la crisis de la democracia representativa y participativa actual, se estudian también de forma detallada y realista. El cosmopolitismo actual no es incompatible con una recuperación democrática en los niveles nacional y local a través de diversos medios. La ausencia de control democrático de las agencias y empresas internacionales es una amenaza y problema de la democracia contemporánea.

Por último y para concluir, esta publicación se inscribe sin duda en el “cuadro de honor” de la bibliografía presente y futura en el estudio de las políticas públicas en particular y de la ciencia política en general, obligada a ser por tanto y ante todo una guía y un referente imprescindible para todos los interesados e investigadores de esta subdisciplina. Las políticas públicas trascendiendo su impacto más allá del mundo y realidad latinoamericana, teniendo por tanto una utilidad mundial.

Este libro del doctor Edgar Varela es pues, la gran obra de un notable autor, original y no isomórfica del mundo anglosajón, que enriquece la lectura de su temática. Aporta una reflexión amplia, completa y profunda, pero no es su pretensión dar soluciones ni fórmulas concretas y menos aún de validez universal y mágicas.

Por Óscar López Pulecio

Universidad del Valle

El corazón tiene sus razones que la razón no entiende, decía Pascal, tratando de explicar por qué las acciones humanas no se pueden reducir a argumentos lógicos. El Trono también tiene sus razones que la razón no entiende, razones de Estado se dice para evitar darlas. El ejercicio del poder entraña cierto secretismo y un toque de arbitrariedad. No todo lo que hace el gobernante se puede contar y en los gobiernos autocráticos casi nada se cuenta. La democracia en cambio pretende ser transparente. Está obligada a rendir cuentas al pueblo puesto que es el gobierno del pueblo, pero no siempre lo hace. A pesar de ello, los gobernantes demócratas han aprendido que ocultar sus actos o enmascararlos o justificarlos con argumento falsos, puede ser causa probable de pérdida del poder.

Como consecuencia, en las democracias modernas, con una verdadera fiscalización de la gestión gubernamental, no sólo hay que poner todas las cartas sobre la mesa sino también crear el entorno para que las razones del Trono estén sólidamente justificadas y técnicamente ejecutadas, para beneficio real de los ciudadanos. Es decir, no sólo hay que obtener y mantener el poder, sino que hay que saber qué hacer con él, a través de la ejecución de políticas públicas. Esa frase resume el contenido de este libro de Edgar Varela Barrios, quien es un experto en administración, como lo atestigua su doctorado canadiense; un administrador, Rector de la que es quizás la institución más difícil de administrar entre nosotros, como es una universidad pública; y un filósofo político que pasa de Hobbes y Maquiavelo a Marx y Foucault, y a los teóricos de la administración, con la habilidad de un gato.

Lo que hace interesante el enfoque de Varela sobre el Estado moderno, que es en el fondo su tema central, es que se aproxima a él desde el punto de vista de la administración. Nos induce a creer que hay una filosofía de la administración, que va mucho más allá de los procesos burocráticos. Lo que está diciendo es que la ejecución de las políticas públicas exige todo un montaje eficaz de conocimiento de las realidades sociales y económicas, de planeación y prospectiva, de estructuras administrativas adecuadas, pero que el contenido de las políticas públicas depende de la concepción ideológica del gobernante.

Para decirlo de otro modo, que es la filosofía del gobernante la que determina el destino de la administración pública. O sea, que filosofía política y administración, son dos asuntos íntimamente ligados. Produce Varela capítulos enteros para demostrarlo, con rigor académico y despliegue de erudición, dado que el tema del ejercicio del poder es tan vasto. Todo comienza y termina con la soberanía y la legitimidad. Pero ya los Estados no son tan soberanos como antes pues existen estructuras políticas y económicas supraestatales a las que hay que acomodarse. Y la legitimidad no está ya basada solamente en los resultados electorales que puedan garantizar el manejo del Estado, lo cual podríamos llamar gobernabilidad, sino en la capacidad por incorporar al diseño y ejecución de las políticas públicas a la sociedad entera, lo cual podríamos llamar gobernanza.

Hay mil asuntos que desenredar de esas relaciones. Uno muy importante es la transferencia de una ciencia administrativa, que es un invento norteamericano del siglo XX para el sector privado de una sociedad capitalista, a los procesos estatales. Otro, esa misma transferencia de mecanismos de planeación, que nacen del socialismo estatal a un ámbito de libertades públicas.

Ni privatizar al Estado ni controlar en exceso al mercado parece ser la preocupación central de Varela, mientras ilustra con ejemplos de casos de uno y otro género la dificultad actual de los Estados nacionales de encontrar un justo medio. *El Trono y sus Razones* es un interesante compendio de la evolución del Estado moderno, sus urgencias básicas: la descentralización, la eficacia en resolver inequidades sociales, la distancia entre los planes ambiciosos y las duras realidades de su

ejecución administrativa, los derechos humanos, la protección del medio ambiente. En nuestros días, la gestión del Estado está en todas partes, bien sea que intervenga o se abstenga. Es una presencia hegemónica que Varela identifica como la hegemonía de lo administrativo sobre lo político, con la necesidad del político de convertirse en un buen administrador si quiere tener éxito. Maquiavelo debe estar revolviéndose en su tumba al ver cómo han cambiado sus consejos para el príncipe.

NOTA DE PRESENTACION Y RECONOCIMIENTOS

Edgar Varela Barrios

En este libro, EL TRONO Y SUS RAZONES- políticas públicas, semánticas y procesos he compilado diversos textos que he escrito a lo largo de las pasadas dos décadas. Se abordan pues aquí, asuntos diversos de dos órdenes. En primer lugar, un conjunto de capítulos de naturaleza teórica revisa la literatura y las experiencias en el campo de las políticas públicas, tratando de hacer un enfoque desde nuestras realidades, en América Latina. De otro lado, he incluido otros textos más específicos, que tratan estudios de caso y sectoriales, en asuntos como la equidad, las agendas públicas emergentes, la gestión del riesgo, la ciudadanía digital, la sustentabilidad ambiental y los derechos humanos. En la revisión de los mismos, desde las Políticas Públicas, he buscado organizar la narrativa en función del problema de legitimidad del Poder y la justificación del rol regulador y dominador del poder gubernativo. Ello en términos de sus mediaciones, regulaciones. Desde el interés público, y la soberanía. Mi propósito se centra, por lo tanto, en dotar a los lectores de competencias analíticas en el plano teórico, desde perspectivas provenientes de la economía política, la sociología y las políticas públicas, sobre las transformaciones en la Gobernabilidad.

Las razones del poder como “Trono”, o como eje de la gobernabilidad estatal, se sustentan, hoy en día, en una teorización de corte racionalista, que ha dominado la semántica de las políticas públicas. Empero sobre este Asunto de la racionalidad se han motivado, a lo largo de las pasadas décadas, fundamentadas críticas. Ello en tanto desde el liberalismo

político en su versión radical supone la racionalidad humana como eje central de las transformaciones sociales. El institucionalismo es una vertiente similar. Detrás de estos paradigmas dominantes se encuentra una idea naturalista del poder presente en las Ciencias del Management. En contraste, las perspectivas críticas contemporáneas recusan estas ficciones según las cuales los seres humanos tendemos a suponer que nuestras prácticas, nuestros sistemas políticos son regulados solo por la racionalidad puesto que los seres humanos nos instalamos en la comodidad de un discurso que nos da orden, comprensión y nos permite ubicarnos en el mundo. La racionalidad tiene esta ventaja. Colocados en la no racionalidad podremos percibir un enfoque más abierto, menos pre conceptualizado: en donde emergen prácticas, representaciones, lógicas de interacción, discursos, que conforman interacciones intersubjetivas, que no tienen que ver con una construcción expresa o genealógica de carácter racional. Esto puede operar en planos de la no conciencia o de ausencia de intencionalidad por parte de las personas.

Debo señalar, además, que este libro es más un libro de reflexión, que un texto centrado en transferir habilidades gerenciales para la gestión pública. Ello porque el gobierno de los humanos ha sido desde siempre el eje central de la filosofía y más recientemente, de la teoría y la ciencia política. Desde esta mirada, el Estado no es solo un territorio, es un firme ámbito de dominación sobre los habitantes y los recursos en términos de soberanía. Esta se ejerce a través de medios que buscan fundar, conservar y ampliar dicha dominación como espacios o ámbitos de las soberanías. Según quieran mirarse sus diversas perspectivas.

De otro lado, haré ciertas precisiones sobre el origen de estos textos. En su mayoría son textos, tanto ya publicados, como algunos inéditos que he ido escribiendo a lo largo de las pasadas dos décadas. En este último caso, se trata de la edición y actualización de conferencias y charlas que he dictado en seminarios especializados. Estas han tenido lugar principalmente en varios países latinoamericanos donde he sido invitado como conferencista, en Colombia, Panamá, México, Brasil, Chile, República dominicana, Cuba, Argentina, y Perú. Así como en la versión que de las mismas he adaptado cuando dicté diversos seminarios sobre políticas públicas, en especial, aunque no exclusivamente, en la

Maestría en Políticas Públicas de la Universidad del Valle, sobre todo entre los años 2002-2012.

Desde hace varios años vengo trabajando en el ajuste y actualización de estos artículos, desde que decidí publicarlos en un libro temático. Ello, porque creo que este es el espacio adecuado para que los argumentos de los diversos capítulos se concreten en términos de una visión convergente y coherente sobre las políticas públicas, sus paradigmas, procesos y semánticas, colocando en diálogo nuestras propias realidades y reflexiones, con los referentes del paradigma dominante, al que aludí en el inicio de estas líneas. Estos textos hacen parte de un esfuerzo colectivo en donde líderes académicos en América latina y Colombia, hemos intentado pensar, dialogar y construir pensamiento original en el campo de las políticas públicas. Por supuesto, en relación con las tendencias dominantes provenientes de mundo anglosajón y de Europa continental. Sin embargo, durante las pasadas décadas se ha avanzado en la configuración de un pensamiento propio, para enfrentar realidades también específicas, bajo los regímenes políticos e institucionales latinoamericanos. En los pasados 10 años, gracias a mi querido amigo y colega brasileño Bianor Cavalcanti, con el profesor Rubén Darío Echeverry y otros colegas nos hemos articulado a una de las redes de investigación más importantes del mundo entero en Administración Pública y Gobierno. Se trata de la red que gira en torno al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas -IIAS-, con sede en Bruselas y a la entidad asociada a éste, IASIA. Estas dos entidades promovieron la creación de un capítulo latinoamericano, el LAGPA. He tenido la oportunidad de presidir LAGPA y de promover sus congresos, seminarios y actividades académicas. También hemos participado en eventos en Estados Unidos, Europa, China, Medio Oriente y África etc. Esto me ha servido para darle contexto y sentido a la investigación en el marco de los procesos irrefrenables de transformación de las políticas públicas a los que asistimos en las últimas décadas.

He tenido durante estos años conversaciones, comentarios y contribuciones, de colegas en este campo de la Administración y las Políticas Públicas, tales como Pedro Medellín Torres, André Noel Roth, Luis Fernando Aguilar Villanueva, Diego Escobar Álvarez, Bianor Cavalcanti.

También de otros líderes académicos de LAGPA, entre ellos, Freddy Mariñez, Luis Solari, Fernando López Parra, Adrián Velázquez, y Ariel Ramírez. En Colombia, Oscar López Pulecio, Darío Calvo, Ernesto Piedrahita, Álvaro Zapata Domínguez, Raúl Andrés Tabarquino, Wilson Delgado, Rubén Darío Echeverry, y John Jairo Cárdenas, han leído apartes de este libro y me han ofrecido comentarios y críticas. De otro lado, el profesor Byron Otálvaro, de la Universidad del Valle ha colaborado en la redacción y publicación de un par de los artículos aquí incluidos. En este mismo sentido agradezco el apoyo de los miembros del grupo de investigación “Gestión y políticas públicas, GESPUV”, que yo mismo fundé en la Universidad del Valle, en Cali, Colombia, a finales del siglo pasado. Para la redacción de este volumen me han sido útiles los comentarios y discusiones suscitadas en diversos escenarios y también en diálogos personales o grupales en particular en un seminario permanente de investigación, donde varios de estos textos han sido debatido y enriquecidos.

Finalmente, como en mis anteriores trabajos, dedico esta obra a mi esposa, Bianne Arias, también de profesión Administradora, y a mi pequeño hijo Santiago.

CAPÍTULO 1

Capítulo 1

El proceso de legitimación de las políticas públicas¹ Regímenes políticos y políticas públicas

El poder se configura usualmente desde lo que en las ciencias políticas denominan régimen político. Estos son sistemas de acatamiento, desde una cierta regulación, como un macro dispositivo articulado que genera obediencia, legitimación y funcionamiento del poder. ¿Qué es el Estado allí? Una especie de *súmmum* que articula en una arquitectura compleja de partes, semejantes a piezas de máquinas no mecánicas, que generan gubernamentalidad. Aquí partimos de la tesis de que es el tipo de régimen político el que explica la política pública. Pero no es ahora el régimen político de la literatura clásica de la Ciencia Política, sino que se trata de entrever a un régimen político que tiene que ser leído en una clave fundada en los sistemas de prácticas².

Por régimen político aquí entendemos un sistema de interacciones del poder institucionalizado que resulta coherentemente articulado con la referida maquinaria no mecánica del poder. En este régimen se articulan no sólo el Estado y sus diversos niveles, aparatos y ramas del poder público, sino las diversas esferas de la sociedad. Incluyendo

¹ Una primera versión de este texto la redacté en abril del 2018, en el marco de una sesión del seminario permanente de mi grupo de investigación “Gestión y políticas públicas”, GESPUV, en Cali. Agradezco allí los aportes de Pedro Medellín Torres, Ernesto Piedrahita, Wilson Delgado y Darío Calvo Sarmiento.

² Las prácticas también tienen que ver, en la medida en que se reconfigura el modelo económico, es decir, la cuestión de la mercantilización de lo público. Lo que ocurre es que hoy hay ciertas esferas de las sociedades que antes eran negocio en Estado de bienestar y hoy en día son un negocio, por ejemplo, la política social. Entonces por eso es que también tiene esa capacidad concomitante con la reconfiguración del modelo económico de dibujar diferentes roles en un mismo espacio.

el componente de las relaciones trans-estatales, coloquialmente denominadas internacionales.

Dicho régimen, aunque posee una autonomía relativa y ciertas especificidades no está, por así decirlo, en el aire. Depende y está imbricado estrechamente con las formaciones sociales —en el sentido marxista de la expresión—, en especial, con las características del tejido económico y productivo. Y con la infraestructura básica y tecnológica de las diversas sociedades. Así como también, de las clases y agrupamientos humanos que se relacionan en interacciones en el mundo de la vida y en el mundo de la productividad. Entendida ésta última en su sentido lato, como productividad económica, simbólica, cultural, política, religiosa, o educativa, etc.

Toda política pública es una intervención desde el Estado frente a las esferas de la sociedad y del mercado. ¿Que no es política pública? Aquello en lo que no se requiere la intervención gubernamental. Puesto que ha habido campos que fueron de política pública, y después el Estado se retiró de ellos. Porque no era necesario su intervención como operador, o se minimizó el carácter de la regulación. Las sociedades son dinámicas en cuales son los ámbitos de competencia de la política pública y los externos a la política pública. A principios del siglo pasado, la educación era un ámbito en general externo a la política pública³. La frontera entre política pública y lo que no es, es variable, y básicamente está determinada por el principio de intervención, ¿qué es aquello en lo que el Estado puede y debe hacer? ¿qué es aquello donde el Estado no debe intervenir?, y en medio de los dos, ¿cuál es el ámbito de regulación? Es evidente que de todas formas los Estados mantienen una gran capacidad de regular los ámbitos en los que no interviene directamente como operador.

Detrás de todo lo que nos pasa a los humanos están las decisiones de política pública. Aquí, la referencia metafórica al trono implica reconocer la centralidad del poder, y la subordinación de otros niveles en términos de sus relaciones jerárquicas. Así, en una mirada sobre la compleja

³ Por ejemplo, la política de primera infancia no existía, pues la crianza de los hijos era de la autonomía absoluta del ambiente familiar. En tanto, hoy en día este no es un asunto privado, debido a que existe entidades públicas de bienestar familiar, que no permiten el maltrato en los niños. Dicho mundo de lo privado desde una perspectiva garantista e intervencionista, lo invadió el Estado, entonces el derecho de familia de la primera infancia, se volvió un asunto de política pública, cuando a principio del siglo pasado, esto era propio del mundo de lo privado y no de las políticas.

relación entre el Régimen político y las políticas públicas, se encuentra que una de las funciones principales de la política pública es su capacidad de legitimar al gobierno, y a las autoridades públicas. Desde la clásica definición de dicha disciplina como el “Estado en acción” (Y. Meny, 1996) se hace referencia a la centralidad cuasi monopólica del Estado como diseñador, decisor, ejecutor e incluso evaluador de las políticas públicas.

Si en algún campo de la Ciencia Política se documenta dicha centralidad gubernativa es precisamente en la disciplina de las políticas públicas. Por supuesto, esto ha tenido cambios significativos a lo largo de sus 70 años de existencia, desde el medio siglo XX, hasta nuestros días. Desde épocas relativamente recientes esto ha cambiado dramáticamente en función de las redes de políticas, y de la descentralización y autonomización relativa de los gobiernos locales y regionales. También, por el creciente peso del mercado, el auge del managerialismo y por creciente provisión de bienes públicos en contextos mercantiles, por numerosas empresas y entidades con ánimo de lucro. Aun cuando a menudo aparezca esto acotado desde el llamado tercer sector.

Además, se podría decir que las políticas desarrollan cursos de acción, implementando dispositivos de poder. El problema de fondo, en términos filosóficos, es la sustancia de lo que va entre la decisión y la ejecución del dispositivo de poder. La política pública se construye a través de estrategias específicas, sobre la base del predominio del saber. Pues hoy —como nunca antes— los equipos del gobierno tienen una asimetría de información de saber y experticia del control de las variables para la toma de decisiones, que no están en manos de la opinión pública. De este modo, pequeñas elites de expertos, de intelectuales, de cabildantes, es decir el lobby, tienen la capacidad de intentar monopolizar en las sociedades la política pública.

¿Entonces esto a qué nos lleva? ¿Dónde se construye y quién tiene el poder? ... se pueda decir, al respecto, que el poder del Estado se moviliza y opera a través de las políticas. En este sentido, las claves de la relación entre las políticas públicas y el régimen político, en relaciones de casualidad y de interdependencia se dan en varios planos paralelos que se articulan sistémicamente. Estos elementos configuran un sistema o un conjunto sistémico, o maquinaria no mecánica, que le da su campo de acción al régimen político. Y es la base de su eficacia. Por supuesto,

esto es cierto o válido, si logran los objetivos de políticas y el acatamiento a sus decisiones. Estos son, en términos gruesos:

Esto incluye la arquitectura entre las diversas esferas del poder gubernamental, magistrados y jueces, Parlamento, controles y frenos, poder ejecutivo. El régimen político resulta delineado en las sociedades contemporáneas por el esquema de separación de poderes públicos por ello denota la tipología entre presidencialismo y parlamentarismo o en esquemas que combinan de alguna manera estos dos elementos. Se trata de las formas que se asumen institucionalmente para dirimir las competencias entre esferas gubernativas que tienen que ver con la producción legal incluyendo con frecuencia el rol de las Cortes constitucionales o supremas que se convierten en productoras de principios de política y de legislación y sobre todo de la propia capacidad del poder gubernativo presidencial o ejecutivo de asignar o asumir las decisiones de carácter legal o demo constitucionales.

Cómo lo dice cierta literatura política, en las condiciones de excepción el gobierno ejecutivo utiliza la soberanía estatal como mecanismo para asignarse a sí mismo, la productividad de las normas que sirven de base para la toma de decisiones. En otros contextos existen claramente limitaciones institucionales al poder gubernativo propiamente tal. Este acatamiento combina las ideologías, la persuasión, e incluso la propaganda en términos contemporáneos, con el mercadeo político, pero también el uso de la fuerza o la amenaza de la misma con carácter disuasivo, o coercitivo (K. Deutch, 1963).

De un modo diferente, para Agamben (2017) las nociones de soberanía y poder constituyente son en cierto modo de desuetas o parcialmente anacrónicas, a la luz de las nuevas realidades⁴. En segundo lugar, las funciones gubernamentales determinan igualmente un rol de control o de repartición de la soberanía gubernativa entre los poderes legislativo

⁴ En la conexión entre régimen político y biopolítica, (Agamben, 2017/1996), nos habla Agamben del “estado de excepción” y de los campos de concentración como dimensiones significativas del régimen político. Desde estas perspectivas, aunque este autor no lo explicita, surgen los amplios campos de diferenciación y a menudo de oposición o antinomia entre lo público y lo privado. Los individuos en tanto seres vivientes al relacionarse con sus semejantes configuran formas sociales de agrupamiento artificial donde la intencionalidad, la deliberación y las interacciones mediadas por los lenguajes, son o constituyen una ruptura con el mundo natural per se, incluyendo la propia condición biológica de los seres humanos. También, la relación natural generalmente de carácter predatorio entre los seres humanos y el mundo animal, lo que se llama desde hace muchos años fauna y flora en términos biotrópicos.

y ejecutivo. Respecto de los órganos de control, veedurías y esquemas semejantes existe una tendencia en la actualidad en las democracias liberales a incrementar este poder de control, bajo el esquema ya citado de frenos y contrapesos. Aunque el péndulo varía y muchas veces se retorna a la situación en que las funciones de control son limitadas, y se subordinan al poder gubernativo.

También corresponde a esta arquitectura la relación de distribución con los poderes territoriales. En las naciones de estirpe federalista existen claras competencias entregadas a las regiones o gobiernos subnacionales. Lo contrario se presenta en las repúblicas unitarias, donde la descentralización y la desconcentración funcional son mucho más limitadas. Aunque en todas partes se tiende desde los últimos 40 años a darle un poder creciente —en términos relativos— al gobierno de las grandes urbes, en áreas metropolitanas o distritos especiales. Ello en virtud de la enorme complejidad que tiene La administración de la vida y la gobernanza en las grandes territorialidades urbanas, como fruto de la eclosión de megalópolis y metrópolis de millones y millones de habitantes. Aún sin que haya habido un otorgamiento deliberado de poder desde el centro a los territorios. Las funciones que éstos ya tenían en el pasado al aumentar su peso numérico económico y social ponen de relieve la importancia de los territorios y de las administraciones públicas subnacionales o sub-estatales en la gobernanza contemporánea. El Estado como ámbito operacional de las políticas públicas requiere la coordinación entre diferentes áreas de competencia. Interacción entre el gobierno, la legislatura, los organismos de control; los diversos poderes que tienen la arquitectura de frenos y contrapesos, se basan precisamente en la distribución del poder y la soberanía entre estos actores estatales lo que genera problemas de coordinación⁵.

⁵ Los problemas de coordinación de acciones y actividades entre las diversas autoridades y organizaciones gubernamentales encargadas de la implementación de las políticas públicas se presentan generalmente en tres aristas: a) coordinación transversal entre áreas funcionales, b) verticalmente entre los niveles de gobierno: central, estatal y municipal, y c) longitudinalmente (entre diversos horizontes temporales) (J. C Lerda et al, 2004). La pertinencia de la discusión sobre coordinación institucional, convergencia y transferencia, está en la esencia misma del Management público. Desde la perspectiva institucionalista se considera que el modelo sistémico captura adecuadamente como el Estado interactúa a través de las agencias, operadores o privados que cumplen funciones públicas mediante mecanismos de regulación y control.

Así se expresan los contenidos de la democracia representativa como condición liberal del campo de las políticas públicas. Esto genera una determinada articulación con el régimen político, en la modernidad avanzada, en el siglo xxi y lo que va del xxi. Ciertamente, la condición *sine qua non* de las políticas públicas es su naturaleza deliberativa. Desde la opinión pública. En la construcción de las agendas públicas, con versiones diversas y disimiles entre sí, tales como la AFC, el MS Framework, el neo institucionalismo, las teorías del tipo Public Choice, de la contingencia. Todas estas se encuentran como construcciones y modelaciones heurísticas basadas en evidencias y estudios de caso. Aunque no son generalizables de forma clara. Paradojalmente debemos reconocer que en cierto modo la clave del suceso de la política es extra política. Pues sin negar la absolutización de las decisiones de política pública se debe refutar el mito que una decisión de política pública tiene un efecto descendente —de cascada causal— sobre la vida organizacional y social. Es decir, pensar que porque el Estado decide algo la sociedad lo obedece. Este mito no corresponde a la realidad.

Otra línea o veta muy importante en el campo de la política pública es aquella que privilegia en la formación de las políticas, los valores e ideologías que están en las personas cúpulas directivas y grupos de interés. Ya que estos tienen un peso preponderante. De una cierta manera esta línea analítica complementa el ya referenciado discurso sobre el rol de las élites y de los proyectos hegemónicos, dotándolos de contenido doctrinario. Por ejemplo, durante mucho tiempo en los proyectos de socialismo real basaron la toma de decisiones en los preceptos doctrinarios de socialización de los bienes públicos y reducción al máximo del rol del mercado. Alternativamente, en las últimas décadas una vertiente contraria coloquialmente denominada genéricos como neoliberalismo privilegia una disminución del rol asistencial del estado y una amplificación del papel que juegan los mercados en la asignación de rentas y la distribución de recursos. Desde esta perspectiva se prodiga un rol doctrinario diferente. Esta vez de ser proveedor de bienes públicos, el Estado y sus esferas gubernativas incluyendo empresas públicas transitan hacia la privatización de sus funciones y al cumplimiento de una función regulatoria e incluso desregulatoria.

Las formas y los contenidos de la hegemonía definen a los regímenes políticos. Este tópico ha sido objeto de muchísima investigación empírica y concentrado la literatura de las políticas públicas sobre todo en los Estados Unidos y Canadá y con base en dichos estudios se ha documentado de qué forma el proceso de las políticas públicas resulta delineado en sus contenidos, construcción de agendas y toma de decisiones, por el rol que juegan los diferentes grupos de interés. Sean estos conglomerados empresariales, grupos que aglutinan profesiones y oficios, los que tienen diversas esferas de influencia en la vida pública o en términos mucho más directos documentando igualmente el peso de la ciudadanía de a pie, o Street Level (Lispy, 1980), en la toma de decisiones⁶.

Particularmente, en aquellas sociedades donde la consulta ciudadana y los esquemas de participación se han venido incrementando sustancialmente en las últimas décadas las investigaciones empíricas y los modelos y heurísticas construidos desde las políticas públicas ilustran, con base en estudios de caso, las coaliciones y convergencias entre diversos grupos, para incidir colaborativamente en la agenda y en los contenidos de la política. Aunque, sin dejar de lado la enorme asimetría existente entre aquellos grupos que por su poder económico político o su ubicación en las esferas gubernativas tales como ocurre en el caso de las burocracias públicas en las diferentes entidades, tienen un peso mucho mayor que otros en términos de las definiciones de políticas.

Una aclaración esencial aquí es que un régimen político no lo constituyen sólo ni principalmente regla formal tales como la legislación y los sistemas institucionales sino el propio sustento ideológico, el marco ideológico, o Ideological Framework, tales como los consensos y los sistemas de hegemonía que están en su ontología o que configuran su base constitutiva real. Un tipo de literatura de influjo neomarxista, o proveniente de las teorías críticas, coloca el énfasis en la noción de hegemonía. Desde esta perspectiva, más allá de las coaliciones coyunturales entre grupos de interés se reliva el rol de la política pública para favorecer intereses de clases o de estamentos situados de forma estable en la cúpula de la política pública. En estos términos,

⁶ John Plamenatz, (1938) decía que todos legitimamos la democracia aun cuando no votemos mientras no nos rebelamos contra ella. En otras palabras, los ciudadanos aceptan las reglas así no voten ni participen de ellas. La democracia liberal representativa, se construye sobre este paradigma.

la hegemonía deriva de la capacidad de estos grupos privilegiados de imponerle al resto de la sociedad su agenda pública y capturar para sus propios beneficios la agenda gubernativa y las decisiones de políticas.

Finalmente, tanto desde tradiciones neo marxistas como las liberales se enfatiza en un modelo de análisis de política pública que les otorga prioridad a los niveles económicos respecto de las superestructuras políticas e institucionales. Aunque hoy no poseen un carácter dominante, dichas teorías se basan en una combinación conceptual de elementos de economía política. Esto determina que bajo diversos modelos el rol de los mercados, la asignación presupuestaria gubernativa, y las lógicas de distribución del poder en función del peso de distintos sectores de la economía de las empresas, hacen una adaptación específica, economicista, de la teoría de la captura del Estado por los grupos de interés. De este modo, resulta frecuente que ciertos grupos de interés capturen al Estado y le sobre determinen sus propias agendas, debilitando el carácter democrático de los regímenes políticos.

Las barreras entre la ciencia política y la filosofía en el estudio de las políticas públicas

De otro lado, como lo afirma Pedro Medellín (2018) cuando se lee a Martha Nussbaum o Chantal Mouffe y otros trabajos del mismo corte, se encuentra una brutal separación entre la política y la filosofía. Esta diferenciación se concreta en la especificidad de las políticas. Respecto al primer punto, sobre las distancias entre filosofía y política, el problema está en que los filósofos no han logrado aterrizar el discurso a los canales de la construcción del poder. Mientras que los políticos no han logrado que las burocracias gubernativas en las instituciones observen desde lo político el problema de poder. Las discusiones de filósofos y de políticos están orientadas hacia cómo se reconstruye la democracia, qué pasa con los movimientos identitarios, la crisis de identidades, o la desaparición de las fronteras y la globalización. Pero no se preguntan sobre cuál es el orden, en el sentido de sistemas de obediencia y acatamiento, es decir como régimen político, hacia el que se va.

Según Medellín (Ibid) Los filósofos no logran aterrizar al problema del poder porque no tienen los canales que los políticos tienen. Ellos

hablan sobre los problemas identitarios y nacionales, pero esto tiene una adscripción. Los políticos no pueden subir del nivel institucional, porque su gran vacío también es la ausencia en sus miradas y análisis del régimen de dominación, el régimen político. Allí se valora el aporte de Foucault al plantearse el problema de la dominación desde su tesis de cómo se logra someter al otro. Entonces, el primer problema en dicha tensión entre filósofos y políticos es que entre ellos hay un gran vacío frente a la construcción del orden. Existe una discusión no sobre la dominación, sino sobre las formas, o como lo afirmaba el propio Foucault, sobre las tecnologías y técnicas del poder. Lo sustantivo, en cambio, es la discusión acerca de la reconstrucción de los órdenes internos y de los poderes internos. Por ello, el primer problema es la discusión entre la construcción de orden o la reconstrucción de la democracia. Empero las mayorías de las personas incluyendo a los expertos están reflexionando sobre cómo se reconstruye la democracia y no cómo se reconstruye el orden.

Pedro Medellín (2004) explica que la política pública dominada por la racionalidad instrumental ha excluido a la política. Él analiza que tras el cientifismo se excluyó lo valorativo y normativo que le constituía y se plantea que las ciencias de las políticas públicas han estado re-assignándose en el ámbito de la ciencia política. Según este autor, allí puede haber una separación frente al Management. De otro lado, en Europa la corriente del neo burocratismo plantea que en contra el neoliberalismo y el NPM está emergiendo la re-instalación del burocratismo, bajo el argumento de que las organizaciones empresariales y las sociedades post-industriales se gestionan de manera neo-burocrática. Pues el burocratismo no desapareció del todo, lo que ha sufrido es una suerte de transformación. El punto crítico es que la centralización férrea (un solo centro de mando) ya no es la condición esencial del burocratismo, por la existencia misma del acceso a la información, flexibilidad, etc., y la posmodernidad lo reinstala para que opere tanto en las empresas como en los propios espacios del gobierno. Du Gay (2012) en “El elogio de la burocracia” menciona que la burocracia estatal estandariza y genera un ethos igualitario. Lo que sería el antídoto más importante para la asimetría del poder, en términos de la promoción del community power.

En sentido, recordemos igualmente que a quienes estudian y trabajan en este campo, se les dice que las políticas públicas no son variables independientes, sino variables que dependen del régimen, del gobierno, pero entenderlo les cuesta. Las políticas siempre son variables dependientes. No se puede tratar a las políticas públicas solo como dispositivos de poder: son movilizadoras y generadoras de poder. Luego entonces, son las políticas las que modulan y moldean los comportamientos. ¿De quién? de los sujetos y de las instituciones. Por esta razón, las políticas públicas son un muy buen vehículo para ver cómo se reconstruye el orden. A través de las políticas públicas se valida o invalida un orden. Es a través de las políticas públicas que los órdenes sociales y los sistemas de legitimación se reconstruyen. A través de las políticas públicas se validan o invalidan procesos de construcción identitaria.

Ciertos autores formulan la tesis de que política pública es todo aquello, sinónimo de intervención y regulación del Estado, entonces ¿qué es y no es política?... aquí partimos de la tesis de una cosa es la política pública y otra es la política. La política pública es una subespecialidad de la política que tiene que ver con la función gubernativa y su capacidad de imponer sistemas de dominación y regulación. Eso es política pública en la ciencia política de los últimos cincuenta años. La política es un campo mucho más grande, pues abarca prácticamente todas las interacciones que los humanos tenemos con los demás humanos. No solamente es la lucha por el poder del Estado. También está representada en las relaciones comerciales, civiles y familiares. Foucault en *Microfísica del Poder*, veía a la política mucho más allá de la noción tradicional de la política propia de la Ciencia Política, que solo ve la política con “P mayúscula” como un sistema separado de las practicas humanas.

En la lectura del orden como dominación, se trata, en el fondo, de la puesta en marcha de un discurso centrado en la genealogía, productividad y en la semántica de las políticas públicas. Este es un tema interesante para el discurso democrático liberal, que supone el orden identitario. Desde Deleuze existe una diferencia, esta es equivalente a subordinación, lo que implica dominación⁷.

⁷Deleuze y Guattari construyen una conceptualización que diferencia lo molar de lo molecular. Lo molecular entendido como una unidad autocontenida o autosuficiente atómica que no se puede

El poder como dominación, solo significa una cosa: desigualdad. El poder es ontológicamente desigual, es ontológicamente asimétrico. Pero el discurso democrático liberal, de los últimos siglos dicta, moralmente, lo contrario⁸. Se genera una ficción, y claro, nadie está a favor del autoritarismo o de la dictadura, al menos en teoría. Ni siquiera los que gobiernan como dictadores, porque se dicen “pastores” ya que, según ellos, no gobiernan porque quieren gobernar, sino porque quieren el bien público, los intereses comunes, beneficiar a la sociedad. O porque tienen un valor ideológico, religioso, emocional, ecuménico, que les permite sacrificarse gobernando. El tema de fondo es el problema de la dominación. El orden es una arquitectura de dominación.

Las políticas, como dispositivo de poder, son el medio a través del cual se está construyendo el orden. Es a través de las políticas públicas como reapareció un concepto negado desde los años sesenta y setenta, del que nadie quería hablar, el concepto de “hegemonía”. Un concepto clave cuando se discute sobre la dominación. ¿Y, con qué se construye la hegemonía sino es con las políticas? ¿Cómo se pretende saber cómo ser hegemónico en las políticas?, es entonces que, en el estudio de las políticas, hoy se vuelve más pertinente que en el pasado. Porque ya vistas

reducir, que tiene cierta uniformidad en la diferencia. Los trabajos de Deleuze y Guattari llamados “Identidad, diferencia y repetición” (2002) y “Lógica del sentido” (1994) son claves para entender que lo molecular no es estandarización sino diferenciación, en el sentido leibniziano mónadico, como pluralidad de lo molecular. Es decir, unidades auto-contenidas ontológicamente diferentes unas de otras. Ejemplo de ello es la diferencia entre un ente gubernamental de nivel central y ese mismo ente en el territorio, o un gobierno local de una gran ciudad y un gobierno local de una pequeña población, los que molecularmente son diferentes. ¿Por qué son molares? Porque se articulan y se integran. Tienen lógica de relacionamiento que les permiten configurarse como una máquina. Es interesante en Deleuze la manera como reconfigura la noción de lo maquínico, pues muestra una diferencia de lo maquínico clásico, cartesiano y lo maquínico capaz de hacer agenciamientos. Lo molar para Deleuze y Guattari es un sistema basado en la integración molecular, pero tiene características maquinicas de auto acción o de proyección de su autonomía funcional.

⁸ El capitalismo es igualitario, ante todo, en términos constitucionales y demo liberales. La filosofía política del capitalismo, el liberalismo dominante —porque ha habido otras versiones totalitarias y autoritarias del capitalismo— postula una igualdad. Parte de las críticas del marxismo que han encontrado un límite, sobre todo en la filosofía y en la ciencia política, en que, si se denuncia la desigualdad del sistema capitalista en términos de rentas y de poder, no es lo mismo respecto de la igualdad formal en términos de lo que ahora se llama arquitectura de los derechos. Derechos de los individuos o de las colectividades. Porque el capitalismo frente a los sistemas patrimoniales, feudales y señoriales sí representó un avance en términos de la emancipación del individuo, quien antes estaba sujeto al vasallaje. No era ciudadano pleno, sino súbdito. Allí hay una ruptura grande representada por el capitalismo como época, desde el siglo XV hasta nuestros días: en términos gruesos, el liberalismo —como filosofía política— emancipó a los individuos, quienes rompieron las sujeciones y el vasallaje.

las políticas, no como cursos de acción, sino como dispositivos de poder, se pueden entender al hacer la lectura.

La relación entre gobernabilidad y gobernanza es básicamente la distinción entre la gobernabilidad como capacidad desde el punto de vista de las políticas públicas de ejercer la soberanía y el dominio público; que se puede medir: más o menos gobernabilidad, grados de eficiencia y eficacia en la gobernabilidad, capacidad de respuesta frente a las demandas sociales, e, incluso, en términos de racionalidad política, capacidad de consensos capacidad de negociación, pero teniendo como resorte central el Estado en acción, o la gobernabilidad en acción. La gobernanza que es un esquema menos centralista y más de arreglos institucionales, filosóficamente hablando, contractualista, en la medida en que en la gobernanza se supone que distintos actores plurales van en vía de tomar decisiones, basados en esquemas poliárquicos, es decir, en acuerdos y deliberaciones que se derivan menos del derecho y más de la capacidad de consenso.

Por lo cual se reafirma aquí que la gobernabilidad no es gobernanza, es la implementación —desde el Estado— de las lógicas de biopolítica y es el gobierno sobre las poblaciones (Foucault, 2004a). Desde la perspectiva de vida pública el discurso sigue instalado en la biopolítica, desde la lógica de la vida privada, o de la vida en términos generales se trascendería la biopolítica en función de dinámicas en las que ya no es la estructura política la que entra a determinar la corporeidad. Sino la estructura productiva la que configura una matriz desde lo empresarial, de modelación de lo vivo. Son cosas diferentes, que se pueden sumar pero que no se reducen la una a la otra.

Es la biopolítica táctica, (Da Costa, Beatriz y Philip Kavita, 2008). Que va tras metas y reivindicaciones específicas sobre la vida, la corporeidad, la sexualidad, los grupos etarios, étnicas, y de culturas. Desde las resistencias, aunque se están construyendo, por supuesto, numerosas políticas públicas en estos ámbitos. Más allá de sofisticadas teorías y debates académicos sobre la noción de biopolítica, está la vida misma, la vida social que articula en muchos frentes de conflictos: las relaciones de los poderes con lo viviente, humano, lo animal, con la flora y la fauna, con la naturaleza como nuevo sujeto de derechos, de

reivindicaciones y movilizaciones. estos temas se han sobrepuesto a las agendas tradicionales de la política y a la propia cuestión social

La reciente discusión en los últimos treinta años (post-Foucault), está centrada en la bioeconomía, la bioproducción y la expansión de mercados que tienden a la despolitización de lo vivo. O sea, se va en un sentido contrario a la caracterización de biopolítica. Se supone que el Estado es una institucionalidad gubernativa que desde y en un territorio gobierna a las poblaciones. Esto lo dice el derecho público del siglo XIV, XVI y XVII. Los teóricos del Estado suponían la soberanía como un ámbito esencial donde existe población, territorio, pero lo que se está quebrando es el principio de la soberanía gubernativa.

En la actualidad no basta solo el estatuto institucional que faculta a un gobierno para tomar decisiones. La prueba de que la gobernabilidad se da en la gobernanza, se tendría que medirla o determinarla en la práctica -para esto se utiliza la palabra eficacia. Eficacia directiva del gobierno, que tiene que ver con la programática y los objetivos que la política puede convertir en realidad. Desde el punto de vista de contenido, la gobernanza es vista como la capacidad efectiva de alcanzar las metas programáticas de la acción gubernativa, que son además metas de la sociedad. Metas a través del mercado y de esta triple arquitectura entre Estado, mercado, sociedad civil

¿Qué ha pasado en los últimos años? Que buena parte la política pública no se construye con la ecuación de buen gobierno, entre democracia deliberativa, Estado y administración pública que responde a los desafíos de la sociedad, sino a través de esquemas de democracia de masas que fundamentan el autoritarismo político. Talmon, escritor hebreo, en su libro “El origen de la democracia totalitaria” (1952) planteaba que en el siglo XX la democracia liberal se había transmutado en democracia totalitaria, sosteniendo que el fascismo —en su versión italiana, así como en el nacional socialismo alemán— no se basaba en dictaduras puras y duras, sino en dictaduras con una base de democracia sobre contenidos nacionalistas y étnicos.

En Europa este sigue siendo un asunto vital. ¿Cómo se puede pensar por ejemplo Francia o Inglaterra como una sociedad unificada, con valores comunes, cuando millones de árabes que viven en París son

discriminados? pues parte del problema es la discriminación; o sea, en el inmenso gueto de la banlieue parisina. ¿Dónde se están reclutando los guerreros de ISIS?, en los barrios pobres de Bruselas, o en las barriadas de París. No son árabes o asiáticos campesinos que se están inmолando. Parte de los que descubrieron, luego de decapitar a los prisioneros europeos, hablaban inglés londinense. Son intelectuales, pero son marginales, que se han rebelado contra una cultura a la que no reconocen. Este es el fondo del problema entre fundamentalismo árabe vs el fundamentalismo cristiano. Es el choque de civilizaciones del que hablaba Huntington hace treinta años. ¿Eso es una sociedad nacional?, ¿Se podría pensar en Francia o en Alemania como sociedades nacionales, cuando los alemanes casi desde el siglo XIX no reconocen ni la segunda? En el nuevo capitalismo existen relaciones de carácter reticular. Esto transforma sustancialmente el escenario que tiene que ver con asimetrías.

¿Hasta dónde un postulado de democracia empresarial o managerial es viable? Porque la democracia es un concepto político que se refiere a la sociedad; no es un concepto que haga referencia a las empresas. Además, no se elige a un general del ejército; pues hay ámbitos de la decisión que tienen que ver con las disciplinas, en el sentido epistemológico; que tienen que ver con los perfiles y con procesos de decisión por parte de cúpulas, a través de cooptaciones y otros mecanismos. Esto es más complejo aún en el caso de las empresas donde hay dueños. La democracia empresarial es accionaria: cuántas acciones se tienen, cuántos votos se tienen. Todo mundo acepta que esto es razonable: si se tiene el 40% de las acciones, se va con el 40% de los votos, porque los derechos de decisión tienen un carácter accionario.

En América Latina, el populismo y autoritarismo de distinto tipo no son solo producidos por grupos pequeños que usurpan el poder de la sociedad y se imponen sobre ella, sino por grupos que ejercen autoridad con una enorme capacidad de movilizar a la sociedad en esquemas en donde la democracia liberal o el respeto de los derechos no se consolidan y esto transmuta la manera como la ortodoxia académica interpreta los esquemas de política pública, es por ello que hoy existe una profunda tensión entre la democracia procedimental, los regímenes de derecho

y el debido proceso, versus democracia política efectiva en donde las mayorías se imponen sobre las minorías o bloques hegemónicos cancelan o suspenden los esquemas de democracia liberal clásicos. Un caso clásico de lo anterior es Venezuela, donde se refleja una ruptura que desemboca en una sociedad polarizada sin ninguna posibilidad de resolver la contradicción por vías procedimentales. En este sentido cabe señalar el ascenso del autoritarismo populista que ocurre en muchas partes del mundo, como Estados Unidos con el gobierno de Donald Trump y otros fenómenos semejantes. En ello se puede encontrar cómo hoy se vislumbra la legitimación de las políticas públicas. Desde el punto de vista del discurso totalitario, los totalitaristas de hoy en Italia, Brasil y Estados Unidos, los gobernantes que encarnan este tipo de cosas no tienen un mesianismo emancipador contra el liberalismo; están en un plano totalmente acotado, fragmentario, más propio de la contra ingeniería gradual de reformas de un proyecto de hombre nuevo. Probablemente, de ellos se pueda exceptuar el discurso tecno científico tan fuerte hoy en temas del posthumanismo.

Además, se podría decir que las políticas públicas en tanto constituyen cursos de acción, implementan dispositivos de poder. El problema de fondo, en términos filosóficos, es la sustancia de lo que va entre la ejecución del dispositivo de poder. ¿Entonces esto a qué nos lleva? ¿Dónde se construyen y quién tiene el poder? Y es claro que en la mayoría de las sociedades incluso las postmodernas, es el poder del Estado el que se moviliza y opera a través de las políticas. El planteamiento al mencionar el modelo Top Down y Bottom Up va en dirección de que, genealógicamente, es en las prácticas cotidianas, en las interacciones de la singularidad donde está el “aval” para configurar un poder que es asimétrico.

Aunque no creo que exista una separación tajante entre los sistemas de prácticas administrativos y del Management y los sistemas políticos y administrativos públicos. Es decir, en la relación —para colocar términos elementales— entre política y economía o entre la Administración económica y la Administración política y la Administración pública. La ciencia política misma se separa de la filosofía política, la lingüística se separa de la gramática, todo lo que configura una matesis positivista,

cientifista, que Foucault describe muy bien; características disciplinares dividen el mundo real de los sistemas de prácticas humanos en compartimientos artificiales que nosotros estudiamos, con los que nos titulamos en siglo XX y en el XXI, que nos hacen comunicador, a otros filósofos, historiadores, administradores, economistas, sociólogos, etc. Con incluso, las subespecialidades o las hiper especialidades, como sociólogo afro, latinoamericano, especialistas en la teoría de la cultura, mujer y teorías del género.

Los académicos estamos presos de los laberintos epistemológicos y de los compartimientos que hemos construido. Como lo diría Descartes, ordenando el mundo para poderlo comprender, según la divisa cartesiana: “divide un problema en tantas partes como te sea posible”. De este modo, usamos el método cartesiano que es un método racionalista, fundacional. Descartes fue el gran fundador del racionalismo, porque este ha sido un método con en el que los seres humanos, los intelectuales, los ideólogos, los científicos posteriormente del siglo XIX para acá, hemos organizado nuestro mundo. Cooper habla de un tercer mundo (third world) que no es el mundo real, sino la taxonomía, la mathesis del siglo XVIII cientifista, que organiza los datos, aunque los datos mismos no existen en el mundo real. Los construimos para leer y para interpretar el mundo real. A partir de representaciones discursivas. Incluso los postmodernos pueden decir que son mitos, fabulas, narrativas. Hoy en día se habla mucho de este asunto, pero ese tipo de matesis y de epistemología dificultan comprender los sistemas de prácticas. Entonces lo que veo es una trampa, por la separación epistemológica, trasvasado o transferida a la distancia o diferenciación o separación ontológica entre lo administrativo político público y lo administrativo empresarial.

Desde luego, existe una desconexión entre el discurso disciplinar de los paradigmas de gobernanza, bajo el primigenio y clásico burocrático, frente a los discursos postmodernos —más allá de la línea de la filosofía política— sobre la gobernanza política. Con lo anterior, se pretende cuestionar cómo lograr que la filosofía política contemporánea y el pensamiento crítico, se piensen en claves de política pública. Precisamente, para conectar dicha reflexión filosófica con la discusión de política pública. Porque se percibe que el debate es de filósofos y teóricos

críticos, no de científicos políticos ni de quienes discuten en el campo del gobierno y la administración pública. Son escasas las referencias y los autores que en el campo académico de políticas públicas y Management público, hablan de estos asuntos desde una perspectiva filosófica.

Cuando se analiza la literatura desde el año 2000 hasta la actualidad se encuentra el surgimiento de una gran cantidad de escuelas que se supone son escuelas de pensamiento. Se encuentra, v.gr., el enfoque narrativo postmoderno que considera que la política pública es un meta-relato donde se pone en juego un componente retórico y no hay ningún grado de racionalidad científica en ella, según Roth (2008), Emiry Roe es una de sus principales exponentes. De otro lado, el enfoque de redes de política supone la existencia de múltiples actores en la política pública. Estos actores la transforman, y la han democratizado, al punto que en palabras de Naim (2013), el poder se ha erosionado por su dispersión o la multiplicidad de actores.

A su turno, el enfoque de las coaliciones es una reedición de la escuela elitista y presenta que el poder está integrado por comunidades de interés. También es importante el enfoque cibernético, enfoque formulado desde el post-humanismo, con base en sistemas inteligentes de los que se han hecho análisis sobre el mundo cibernético para decir en qué medida la transformación cibernética afecta la política pública. Rodhes hace más de 25 años, (1995) se preguntaba hasta dónde la cibernética estaba despolitizando al gobierno. Porque ciertos sistemas inteligentes toman decisiones, lo que puso de manifiesto la discusión sobre la pertinencia del ámbito decisional humano en las políticas públicas. A. N. Roth (2014) En El enfoque de la política de las políticas públicas se pregunta dónde está la política de las políticas públicas, cuando se reconoce la tecnologización en el gobierno.

Las políticas públicas y la construcción de las agendas públicas

¿Dónde está el poder? Está en muchas partes, difuminado en pactos subterráneos que son propios de la formalidad e informalidad, en alianzas que son propias de estas mediaciones parciales, con y desde discursos que son propios de estos procesos de convergencia y de pactos parciales, que reconfiguran la gobernanza. Las políticas no se observan

en esta perspectiva. Ni se ve cómo los gobiernos han ido concentrando, a través de las políticas públicas, un poder que ha terminado decidiendo qué es lo democrático y qué no. Qué es lo que se reforma y qué no. Por ello, las políticas de justicia son las que definen cuáles son los ámbitos de justicia o legalidad y cuáles no. Las políticas de infraestructura definen cuáles son los sectores y cuáles no. Y así, han sido las políticas públicas las que han ido vehiculizando este proceso. Para concluir, se podría decir que el poder de los gobiernos no se construye en torno a la capacidad de obligar a las personas a que cumplan con las leyes, sino que el ejercicio del poder radica en imponer la ley que se quiere hacer cumplir.

Esto va a ser clave en la especificidad latinoamericana, el ejercicio del poder es cerrar la posibilidad de que en el poder se concentre en la posibilidad de decirle a la ley, “no”. Por esto es muy interesante preguntarse por qué se está hablando de la gobernabilidad de las políticas públicas y qué se entiende con ello. En la legitimación de las políticas públicas, a través del régimen político, en Colombia y América Latina, se observa un buen dispositivo para legitimar la política pública. En especial en las políticas sociales, los últimos gobiernos han tenido un aumento en el gasto público vía política social y aun así se cuenta o se traen más recursos, sin embargo, lo que se percibe es que no se discuten los supuestos bajos los cuales se diseña la política social.

El esquema del capitalismo de bienestar y la democracia liberal más clásica, decía que la seguridad es un derecho inherente al ciudadano, sobre todo del ciudadano trabajador de los pactos sindicales y el régimen laboral. El ciudadano es portador de un derecho exigible ante el Estado y el esquema de aseguramiento que François Ewald (1986), muestra. Los últimos cuarenta años cambian ese paradigma por el riesgo (Beck, 1986). Foucault en su trabajo *Seguridad, Territorio y Población* (1978), dice “Qué es liberalismo: vivir peligrosamente” ¿Qué es vivir peligrosamente? no tener seguridad. El liberalismo filosófico es la autodeterminación en donde el individuo es responsable de sí mismo, con todos sus riesgos y sin que nadie lo proteja, eso es el Homo Liberal, el Homo propietario de sí mismo.

Los dispositivos en seguridad social cambian hacia la seguridad, no como derecho, sino como beneficio discrecional del Estado. Para

ilustrar lo dicho, aparecen lógicas en las cuales unos (ciudadanía) están en desventaja y otros (Estado) están en posición y condición de ayudar: “se va a inundar, yo tengo la posibilidad de salvarte”, “no tiene comida, yo puedo dar un bono de alimentación”, “no tiene empleo, le doy una compensación vía Familias en Acción”. Esto ocurre en diferentes países del mundo, el welfare cambió sustancialmente. Es una relación asimétrica donde se instrumentaliza políticamente la marginalidad. Ya no es el contrato social. No es el beneficio como un derecho, sino el beneficio como una posibilidad que permite subordinar y dominar. Incluso los filósofos políticos discuten hasta dónde alguien que recibe un beneficio, sin que haya tranzado, es decir, si percibe un salario, es debido a que se ha trabado por tal beneficio, por ello se tiene pleno derecho a este salario o compensación. Porque es un acuerdo comercial de un intercambio en el que se es y el factor decisorio del beneficio. Pero si no una persona no está empleada, y se le asigna una compensación, no se tiene en realidad ningún derecho.

La lógica posmoderna se basa en la subordinación y rompe la sociedad de derechos, empero se habla de nuevos derechos: LGTBI, casarse con personas del mismo sexo, y su discusión compleja en relación de si son derechos o no. El punto es que el modelo de gubernamentalidad de políticas no se basa en el esquema clásico de democracia liberal, de reconocer derechos. Hay una transformación radical de la concepción que se tiene sobre los derechos, y del discurso que, incluso Naciones Unidas en 1948 cuando se hacen las cartas, ha defendido taxativamente. Hay una reinterpretación del tema que va en otra dirección, y el asistencialismo que recorre América Latina y otras partes del mundo, tiene esa misma lógica. Ya no es un derecho ni una política universal, sino una prerrogativa gubernativa de asignación.

Como se recordará, la tesis de la diferenciación entre política y la administración fue una de las primeras tesis de la ciencia de la administración y la enunció Woodrow Wilson en el siglo XIX, aún sigue siendo válida. Esta distinción señalaba que la política es el gobierno, el congreso, el sistema de partidos que son los que deciden y la administración pública ejecuta, detrás de esta teoría se guarda el supuesto de la naturaleza no política de la administración y una

profesionalización de la administración para alejarse del clientelismo ¿En qué forma la democracia liberal y el pluralismo podría estar integrados coherentemente, en un esquema cientifista y ultra racionalista? De otra forma, este ha sido un campo muy interesante porque permite una especie de bisagra entre la Ciencia Política y la Administración Pública.

El poder del Estado como Administración Pública crece, e inclusive los teóricos del Management contemporáneo dicen que hay una sociedad administrativa-burocrática, donde están las reglas muy claras. A quién le toca y cuál es el papel del Estado en la asignación de una sociedad managerial, donde la lógica empresarial, financiera, no reglada le da una fuerza al poder gubernativo. Porque el grado de discrecionalidad de la asignación no es el grado de menos discrecionalidad que tienen la asignación en una sociedad burocrática de derechos, donde está reglado qué hace la función pública y qué no hace. Incluso cómo ese asistencialismo en temas de políticas, si se observa de fondo, lo que hace es reconfigurar la noción misma de ciudadanía. Es decir, se están construyendo ciudadanos de diferente tipo y de diferente orden. Porque si se es un ciudadano que recibe beneficios del asistencialismo, probablemente no se percibe como un individuo que por medio del voto puede exigir, sino por el contrario, está cooptado a través de la clientela en la política. Según esta visión, para el profesor Medellín⁹ (2018) en la especificidad latinoamericana hay elementos característicos de la región. El primero, lo han desarrollado O'Donnell y Oszlack, este último desde una perspectiva distinta, es que los regímenes no están completamente institucionalizados. América latina tiene un problema de institu-

⁹ “como las relaciones no están completamente institucionalizadas, los sujetos tampoco están constituidos, es decir, el individuo no es completamente político, sino que también posee de otra parte en donde también hace “negocios”; un mismo actor tiene diferentes posiciones e intereses en un mismo escenario de decisión. Así como en las instituciones hay un discurso formal, también hay una práctica informal, los sujetos como políticos son una cosa en la política, pero se pueden mover a otras esferas si es necesario. En este segundo rasgo, lo clave es que los actores no están completamente constituidos. De otro lado, si las organizaciones no están completamente institucionalizadas y los actores no están completamente constituidos, las mediaciones son parciales. Los partidos políticos hacen mediación cuando se habla de aspectos puntuales como políticas electorales, pero si se está en ese mismo proceso electoral, hablando desde el punto de vista de cómo organizar la elección, el partido deja de serlo para volverse una máquina electoral. La mediación no es completa, sino que es parcial. Los medios de comunicación no son mediaciones completas, porque los medios tampoco son medios, son empresas, entonces se mueven unas veces como empresa, otras como medios de comunicación, como fuentes de poder, mercaderes. Finalmente, quizás el elemento más difícil de estas mediaciones parciales es que la deliberación política, propiamente tal, no se logra constituir. (Medellín, 2018)

cionalización fuerte, no porque haya una institucionalización parcial, sino porque coexisten formas formales e informales del ejercicio del poder. No están completamente institucionalizados los procesos de las políticas desde el punto de vista formal, porque existen, a la par, otras formas informales, pero semi-institucionalizadas, que hacen parte del juego. Coexisten, en suma, diversas institucionalidades que emergen, unas u otras, según los intereses y las agendas.

Dichos discursos se centran primordialmente en la legitimidad de dichas políticas, pero no a partir de la exaltación de la soberanía popular, cómo fue tradicional en el discurso liberal y republicano, sino en la eficiencia y eficacia de las acciones gubernativas. En tanto respuesta a las demandas sociales y de diversos grupos de interés. Esta es una razón de peso para señalar que las razones sustantivas para la legitimidad de las políticas públicas estriban, desde su propia narrativa y semántica, en su impacto, en su capacidad resolutive frente a dichas demandas. No sólo en términos de respuesta a los grupos de interés y a las diversas reclamaciones de políticas sectoriales o territoriales por parte de actores, sindicatos, gremios, comunidades, nuevos grupos emergentes con agendas públicas novedosas, sino también en función de los principios de la anticipación y la precaución.

Desde esta perspectiva, son centrales las nuevas políticas públicas de prevención, anticipación y gestión del riesgo, en muchos campos, como el cambio climático, con sus componentes: la desertización, el peligro de desaparición de la fauna y la flora. O los problemas derivados del hábitat concentrado en megalópolis que generan enormes desafíos de movilidad urbana. Los temas de pandemias y la hipóstasis de una biopolítica cada día más fuerte y emergente en la salud pública. Los derechos de las minorías. Las migraciones y la movilidad humana por los diversos territorios, etc.

CAPÍTULO 2

Capítulo 2

Los procesos de las políticas públicas, y su relación con la gobernanza, global y nacional¹⁰

Introducción

Es necesario no solamente fijarse en la dimensión de la política, su relación con lo público y lo privado, sino ver la dinámica política como cursos de acción, Un referente común en muchas definiciones. Cuando se habla de cursos de acción, entramos en un terreno complejo porque la política pública deliberadamente intentó ser, en una primera etapa, descriptiva. Basarse solo y ante todo en el realismo político. La política pública y la ciencia política se diferencian en que ésta última hasta hoy sigue siendo presa de un esquema maquiavélico. Maquiavelo se preguntaba cómo obtener poder, cómo acceder al poder, cómo conservarlo y cómo amplificar el poder que ya se tiene. Estas eran las grandes dimensiones de la política. Es esta una política centrada en el poder como fin en sí mismo. Así, las acciones del gobierno y las acciones del Estado son meramente instrumentales. Si se hace algo, se hace para mantener el poder; se puede cambiar un programa, las orientaciones políticas, se puede cambiar de ideología con tal de preservar el poder, y esta es una dimensión ha dominado desde un cínico realismo político. Pero en la política pública había una enorme insatisfacción, con lo que la ciencia política hacía como teoría; porque la ciencia política seguía al pie

¹⁰ Una primera versión de este texto fue presentada por el autor como lección inaugural en el primer seminario sobre políticas públicas, hecho en Bogotá, por la red colombiana de estudios sobre políticas públicas, (12 de marzo del 2011) bajo el liderazgo del profesor de la Universidad Nacional de Colombia, André Noel Roth.

el predicamento de Maquiavelo de explicar cómo se toma el poder, cómo se lucha por el poder; pero no nos decía nada respecto a qué hacer con el poder que ya se tiene. Y esta pregunta, no en el sentido de qué hacer con el poder para perpetuarse en él, sino qué hacer con el poder que ya se tiene en términos programáticos, es la clave de a la relación entre el Estado y la sociedad.

Se debe decir que la política pública no tiene propiamente un estatuto epistemológico, ya que su principal razón es la praxis, el cómo se hace, y con ello se produce el alejamiento de la política como campo de análisis social. Estamos ante una sabiduría técnica que se hace desde espacios privados y desde otras instancias de la propia sociedad civil, que tienen la capacidad y el propósito de elaborar políticas públicas, reconociéndola como una conjunción del juego de intereses. La política pública, en suma, es también el escenario mediante el cual la sociedad dirime conflictos y la manera como eventualmente construye consensos.

La pregunta concreta que le da origen a la política pública no es tanto el problema del poder —cómo llegar a él, cómo conservarlo— sino el problema de qué hacer con el poder que ya se tiene. Desde el punto de vista epistemológico, esta pregunta —que no fue plenamente racional— le abrió un nuevo campo a la disciplina de las políticas públicas. Esta disciplina en una perspectiva epistemológica, puede ser vista como una disciplina en proceso de construcción de su propio objeto y de autonomización de la ciencia política¹¹.

El punto fundante, que tampoco fue plenamente racional en los teóricos de los años 40 y 50, fue realmente ese lo que se puede ilustrar con dos ejemplos. Los grandes temas que los politólogos americanos y anglosajones trabajaron en los años 40 y 50, fueron los temas de la presupuestación. Se dio un debate en Francia, en el período del final de la Guerra, después de la post y la II Guerra Mundial, sobre los programas presupuestales que habían adoptado como modelo el de los años 30. Los que, a su vez, habían sido copiados parcialmente de los modelos americanos de presupuestación. La pregunta, inicialmente era de tipo pragmático, era acerca de las asignaciones eficientes de los recursos públicos y del gasto público. Y, conectado con esto, la segunda

¹¹ En Francia, en los Estados Unidos, y en el Canadá en los años 40 y 50, este fue el problema central. Es curioso reconocer que quizás sea esta la razón por la cual los programas de políticas

gran preocupación era el tema legislativo. Es decir, si se hacían leyes y se construían políticas legales, ¿qué tanta efectividad tenía la política legislativa como impacto sobre la sociedad y de qué forma se articulaban las dos? Es decir, ¿de qué manera la presupuestación y la legislación irían de la mano?; ¿de qué manera la planificación de las políticas y la planeación estratégica —en su definición a largo plazo— tenían que ver con la asignación presupuestal? En la medida en que ésta última sigue teniendo como objeto central el problema del poder, mientras que la política pública está más en el camino del estudio del llamado “Estado en acción”.

Sin embargo, la planificación siempre fue vista, y lo sigue siendo, como un “deber ser”, porque planear, desde el punto de vista del tiempo, significa un punto de corte cero y una distancia en el futuro X, una meta a la cual queremos llegar, y a esa meta queremos llegar con unas finalidades, con unos propósitos, alcanzar unos objetivos los cuales deben ser estructurados a partir de unos recursos y unos medios. En este sentido, vale la pena señalar que la planificación y las políticas públicas invierten la relación de medios y fines que es característica del discurso político maquiavélico porque para éste todos los medios están centrados en la conservación y amplificación del poder, mientras que en la política pública ocurre lo contrario. Los fines de la política pública son las acciones programáticas del Estado, son la puesta en marcha de una serie de decisiones que tienen unos efectos que se buscan y el aparato y el poder mismos, son vistos como medios, como recursos a partir de los cuales el Estado busca alcanzar unos determinados objetivos.

En este proceso se espera un buen administrador, el cual debe saber calcular qué pasa con las consecuencias inesperadas en la toma de decisiones de política pública, lo que los economistas llaman “externalidades negativas”. Más ontológicamente, se puede afirmar que

públicas, los estudios sistemáticos en esta materia en los países anglosajones no surgieron en las escuelas de ciencia política ni en las facultades de derecho, sino en las escuelas de Management y de economía. Incluso en América Latina, la mayor parte de los postgrados en políticas públicas están adscritos a facultades de Administración. Ocurre igual con la mayor parte de los institutos que hoy trabajan los temas de política pública puesto que su agenda pragmática está dominada por la relación entre la eficacia de la política legislativa y la eficacia de la política de presupuestación. Como lo dice Pedro Medellín (2007), una cosa es el diseño de la política y otra cosa son las consecuencias de la agenda pública ejecutada desde el aparato del Estado. Pues bien, precisamente de lo que se trataba aquí, en la política pública, era de describir lo más detallada, empírica y documentadamente posible lo que el Estado en acción hace.

los seres humanos como actores sociales, actuamos y tomamos decisiones, lo cual no significa que seamos capaces de anticipar las consecuencias de nuestras decisiones; retrospectivamente, uno puede mirar cuándo son consecuencias inesperadas y tratar de hacer arreglos institucionales, o mejorar el diseño de las políticas públicas corrigiendo externalidades, aquí la ética del hacedor de política, del ejecutor y operador de política. La consecuencia y resultados de nuestros actos, forman parte de la política pública, estos son resultados cuyos efectos reales distan bastante de los cálculos de previsibilidad, es decir hay un rango muy elevado de incertidumbre cuando se toman decisiones de política pública. El hacedor de política también debe lidiar con la tensión de los intereses particulares, que se yuxtaponen como una forma intimidatoria sobre los intereses generales, para no ejercer el derecho a la libre opinión, y en especial a la opinión de los aspectos que tienen un carácter político.

Precisamente, en relación con este tema de los objetos de saber, la planificación porque ésta genera una fractura en el discurso de la política pública fundacional, pues fue un discurso empírico y descriptivo, aunque lleva la política pública al terreno de lo prescriptivo. En general, si se hace planificación es porque se busca alguna idealidad —no existente en la realidad— a la cual se quiere conducir a la sociedad y se usan medios públicos y movilizaciones sociales para lograr ese tipo de metas. Se podría decir que la planificación es mera retórica si no tiene efectividad en la vida cotidiana. Por ello funciona lo que CH. Lindblom (1962) hablaba de la ciencia de “salir del paso”, se va improvisando en el día a día y existe muy poca racionalidad y más bien un carácter puramente reactivo y dominante de las políticas.

Entonces, es viable, desde el punto de vista de la política pública, estudiar no solo la idealidad abstracta de lo que debería ser la política, sino las prácticas gubernamentales efectivas de la política pública. Yo diría que allí hay en buena medida un programa de investigación, que debe ser enriquecido en nuestro continente para no trasplantar teorías que pueden ser, desde el punto de vista normativo, muy importantes pero que no tienen aplicabilidad práctica. Pues simplemente hacen parte de lo que Majone (1984) denominaba la retórica de la argumentación administrativa. Son un discurso y un operativo de legitimación, pero no

son las reglas con las cuales se conduce el Estado en su interacción con los gobernados, con las demandas sociales y tampoco de los conflictos que se dan al interior del propio aparato administrativo.

En la actualidad no basta solo el estatuto institucional que faculta a un gobierno para tomar decisiones. La prueba de la gobernabilidad se da en la gobernanza, tendría que medirla o determinarla en la práctica —por esto se utiliza la palabra eficacia—. Eficacia directiva del gobierno, que tiene que ver con la programática y los objetivos que la política puede convertir en realidad. Desde el punto de vista de contenido, la gobernanza es vista como la capacidad efectiva de alcanzar las metas programáticas de la acción gubernativa, que son además metas de la sociedad. Metas vistas a través del mercado y de la triple arquitectura Estado, mercado, sociedad civil.

No suelo utilizar el término de Estado-mercado, esas frases tan inocuas, Tony Blair la usa y otros más, “tanto mercado como sea necesario y tanto Estado como se requiera”, esa hace una ecuación donde se pretende conjugar el Estado con el mercado. Esto es anacrónico, es el viejo modelo del capitalismo de bienestar, no es lo que está ocurriendo hoy, el mercado en la actualidad no se define en función de los estados nacionales. En esta dimensión el mercado es un ámbito global que tiene una dinámica muy grande. En segundo lugar, el estado se ha empresarizado, entonces existe lo que en francés llaman *l'état du marché* (estado de mercado)¹².

El reconocimiento de la política pública como un proceso, implica comprender qué hace con el poder quien lo detenta, documentar mediante la investigación lo que el gobierno hace. Cómo este construye e interactúa con la sociedad. Cómo este controla el mercado, y se relaciona internacionalmente. Cómo maneja las luchas dentro de sus propios aparatos. Ya no se trata pues, como en la teoría clásica, de la lucha por el poder. De si se obtiene mediante la compra o la invasión, como lo diría Maquiavelo (1974). Por ello, la toma de decisiones y los procesos de implementación son el corazón de la política pública. Siempre teniendo en cuenta que el proceso decisional es un campo complejo, ya que el Estado actúa en tiempo real, es decir, sobre la marcha.

¹² ¿Hasta dónde puede llegar el límite, o cual es hoy el límite, de una zona de no mercado?, ... realmente es este un límite frente al cual no hay un criterio preciso para definir, y que tenga convergencia. Incluso entre los críticos de la mercantilización irrefrenable de los bienes y de los servicios de una sociedad como la global. Menos aún entre quienes consideran que no habría por

Así se podrían medir los grados en los cuales la política pública logra su efectividad o sus metas, en relación con los objetivos planteados, los medios y los recursos de los cuales se encuentra en disposición. Lo anterior no significa que la discusión sobre la manera como los recursos públicos se utilizan para hacer política no siga siendo un tema válido. Por supuesto, todo el que está haciendo políticas públicas, está haciendo política. No hay nadie que haga política pública y que sólo haga pura política pública y para nada juegue con el poder. Pues las dos esferas se entren mezclan. Por supuesto, en la acción política y políticas públicas aparecen imbricadas; pero, desde el punto de vista epistemológico, considero que vale la pena hacer la diferenciación.

Observar la política pública como proceso permite preguntarse ¿La política pública está hoy en día concentrada más en *governance* que en gobernabilidad? De un lado, la gobernabilidad consiste en hacer que los programas del gobierno se ejecuten, responde a la pregunta ¿Qué tan efectiva es una programática política? Lo que alude a la legitimidad y aceptación social de la política, así efectividad y legitimidad son las dos grandes variables de la gobernabilidad. Esto sigue siendo un tema central en la ciencia política, pero no es un tema central en la política pública contemporánea.

La *Governance* se relaciona con el problema principal que está analizando la política pública desde finales de los años ochenta del siglo pasado. ¿Cómo ha cambiado la manera de diseñar, decidir o implementar política pública? porque el asunto central allí, es lo que tiene que ver con la participación en todas estas etapas y procesos de la política pública, de actores estatales o la propia fragmentación del Estado, que no es un todo homogéneo. Mediar entre ambos procesos, *Governance* y gobernabilidad, es posible cuando se formula los siguientes interrogantes: ¿La política pública es un instrumento de intervención del Estado para modular, sortear o manejar la crisis? ¿Cuál es el objeto específico de la política pública como objeto de conocimiento, cuál es su estatuto epistemológico?

Las políticas públicas poseen una condición *sine qua non* relevante

qué colocar un límite ya que finalmente por la vía del mercado, la prohibición de bienes públicos como la adecuada salud, mejor genética para nuestros descendientes, patrones mejores para la mejor producción agropecuaria se podrían obtener, el control y la regulación política de la corporeidad, los horarios, sistemas de control de nuestra vida biológica, de nuestra vida simbólica, en función de regulaciones, los vestuarios, el traje laboral, como exigencia e imperativo sobre el que la gubernamentalidad se expresa en función de la biopolítica (Foucault, 1979).

que Michel Foucault llamaba gubernamentalidad. El ejercicio desde el gobierno de una acción direccionada., obviamente el gobierno actúa en relación con la sociedad, en este punto se encuentra la definición, Estado-Sociedad civil. Quien primero definió tal relación fue Hegel, uno de los grandes aportes de este filósofo fue haber definido por vez primera la noción de sociedad civil, retomando nociones anteriores que no poseían el mismo contenido que fueron elaboradas por John Locke o por los ilustrados del siglo XVIII, para Hegel la sociedad civil es el mundo de los intereses privados que denomina sistema de necesidades, el cual se satisface por medio del mercado, que representa el gran contenedor de la sociedad civil según la visión hegeliana, la cual influyó en gran medida en la noción que Marx reconstruye y retraduce con la misma denominación de sociedad civil, o sociedad burguesa, donde la burguesía representa una clase que está explicada en términos de su papel como agente mercantil¹³.

El globalismo y los procesos de las políticas

A través del proceso de globalización, uno de los supuestos esenciales es que cada vez más naciones dependen de condiciones integradas de comunicación, el sistema financiero internacional y de comercio. Por lo tanto, se tiende a generar un escenario de mayor intercomunicación entre los centros de poder mundial y sus transacciones comerciales (Sunkel: 1995; Carlsson: 1995; Scholte 1995). Efectos e influencias derivados de los “aspectos integradores” pueden ser estudiados desde dos perspectivas principales: (a) el nivel externo de los países, o nivel sistémico; y (b) el nivel de las condiciones internas de los países, o aproximación subsistémica. En este último caso, las unidades de análisis serían aquellas que corresponden con las variables de crecimiento y

¹³ En la visión hegeliana el Estado es una estancia superior a la sociedad y se encuentra por encima del mercado, de modo que lo regula, lo gobierna y lo arbitra; la visión laswelliana es muy hegeliana, parte del supuesto de que existen múltiples conflictos de interés en la sociedad de mercado, una parte muy importante de estos se resuelven por la vía del ciclo oferta-demanda, pero otra parte de dichos conflictos no se solucionan, lo cual genera asimetrías, relaciones de guerra y demás, de modo que en visión hegeliana y de Laswell, el Estado se convierte en un árbitro regulador de los conflictos que se presentan en la sociedad; la idea del estado en acción, de Bruno Jobert, expresaría la forma en la cual el Estado como una institución central de gobierno de las sociedades regula, dirime y arbitra los conflictos de la sociedad civil. Por lo tanto, los ámbitos de la política pública serían aquellos en los que se requiere de la intervención gubernamental frente a los problemas y las demandas sociales, lo cual significa que al presentar un conflicto social que no necesita del estado aun cuando haya políticas en la ejecución del conflicto no se trata de política pública.

desarrollo económico, así como indicadores sociales.

La globalización es el proceso por el que la creciente comunicación e interdependencia entre los distintos países del mundo unifica mercados, sociedades y culturas, a través de una serie de transformaciones sociales, económicas y políticas que les dan un carácter global. Así, los modos de producción y de movimientos de capital se configuran a escala planetaria, mientras los gobiernos van perdiendo atribuciones ante lo que se ha denominado la “sociedad en red”. En éste marco se registra un gran incremento del comercio internacional y las inversiones, debido a la caída de las barreras arancelarias y la interdependencia de las naciones. En los ámbitos económicos empresariales, el término se utiliza para referirse casi exclusivamente a los efectos mundiales del comercio internacional y los flujos de capital, y particularmente a los efectos de la liberalización y desregulación del comercio y las inversiones, lo que a su vez suele denominarse como “libre comercio”. Etimológicamente, ciertos autores consideran más adecuado en español el término mundialización, galicismo derivado de la palabra francesa *mondialisation*, en lugar de globalización, anglicismo procedente del inglés *globalization*, puesto que en español “global” no equivale a “mundial”, como sí ocurre en inglés. El Diccionario de la Real Academia Español registra la entrada “globalización”, entendida como la “tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales” (DRAE 2006, 23a. Edición),

Respecto a los procesos de globalización que están teniendo lugar en la actualidad, en la esfera económica, existen dos aspectos medulares relacionados con el área de la política económica internacional: (a) la estructura del sistema económico mundial, y (b) cómo esta estructura ha cambiado. Estos temas pueden ser abordados a partir de la teoría de la globalización tomando en cuenta los conceptos del desarrollo. Los fundamentos de la globalización señalan que la estructura mundial y sus interrelaciones son elementos claves para comprender los cambios que ocurren a nivel social, político, de división de la producción y de particulares condiciones nacionales y regionales. La premisa fundamental de la globalización es que existe un mayor grado de integración dentro y entre las sociedades, el cual juega un papel de primer orden en los cambios

económicos y sociales que están teniendo lugar. Este fundamento es ampliamente aceptado. Sin embargo, en lo que se tiene menos consenso es respecto a los mecanismos y principios que rigen esos cambios

Este sistema es en realidad un hobbesianismo en donde cada Estado es una suerte de macro-individuo dotado de soberanía, voluntad y de derecho natural para ejercer sus acciones, en este sentido independientes, en donde cada Estado respetaría al otro bajo la regla de no inmiscuirse en sus recursos internos, pero igualmente dotado de la voluntad de cooperación. Como se menciona en Varela (2006) “el principal efecto desestabilizador para la antigua monopolización estatal de las políticas públicas se ha dinamizado sobre la base del otorgamiento de concesiones y delegaciones para que el llamado “tercer sector” provea y gestione diversos servicios sociales y bienes públicos”, añade que “esto es lo que podríamos llamar una privatización social de lo público. Sin embargo, a esta tendencia se le ha superpuesto otra, que tiene incluso un arraigo transformativo mucho más profundo y ha sacudido los cimientos del Estado Intervencionista y/o de Bienestar. Se trata de la identificación del globalismo con la prevalencia de las filosofías e ideologías políticas neoliberales” (p.113).

Podríamos decir que hay nuevas realidades que crean fenómenos de gobernanza global entonces ¿Qué papel cumplen los Estados en los desafíos globales? Se podría decir que el límite de la soberanía política era cuestionado por la incapacidad humana de prever lo efectos inesperados de las propias decisiones de los seres humanos —lo que luego se llamaría externalidades— que quedan documentados en términos de incapacidad de un esquema basado en la soberanía territorial. Entonces el gran desafío es mirar hasta dónde los estados territoriales deben ejecutar acciones estratégicas.

La gobernanza territorial la sigue regulando el Estado, pero hay una gobernanza global que no tiene que ver con la territorialidad —aun cuando ocurra sobre territorios vistos desde una perspectiva transnacional. Se representa así el nuevo desafío de las políticas públicas, dejar de pensarse a sí mismas bajo el contenedor del Estado territorial. La literatura que fundan la disciplina en los años cuarenta es estado céntrica, el Estado como actor central y la estructuración de la política se da en marcos

territoriales donde hay una población, o sea, la ecuación triple de estado como soberano político, pueblo o ciudadanía, como unidad y territorio que es el que sigue integrando el esquema.

La globalización tiene un impacto grande en la vida cotidiana, en los mercados, en la política pública, no visto como simplemente un sistema decisional político, sino como proceso de decisiones y definición de asignación de bienes públicos, en ese terreno incluyendo los bienes públicos que tiene que ver con el mercado. Un segundo tema muy importante es ver lo que implica la transnacionalización de políticas, reconociendo la enorme asimetría en la producción de políticas públicas.

En esta misma línea se puede decir que muchos de los problemas de las políticas públicas globales, es que estas políticas no son a históricas, temporales o espaciales, ocurren en territorios y sociedades que tienen especificidades¹⁴. Entonces los problemas de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas cuando tienen este modelo de transferencia son sus fallas en términos de pertinencia, adaptación e innovación. Esto mismo se replica con las políticas públicas nacionales que también van a los territorios. Puesto que en muchos campos en donde el modelo de políticas públicas se basa en esquemas de transferencia derivados del multilateralismo.

Las políticas públicas siguen teniendo una base nacional entonces ¿Cómo se puede resolver el tema de la globalización desde una perspectiva económica para no aislarnos del concepto económico mundial? Esto configura un tema no fácil de abordar pues la inserción en la economía global fortalece la integración nacional y se debe considerar la globalización como un fenómeno intenso pero parcial, heterogéneo y desequilibrado. Enero, el capitalismo global transforma las economías nacionales. La globalización a pesar de ser un tema avasallante, es mencionado más en el entorno político y económico. Además, es un tema que no se presenta en su magnitud real, pues es visto como solamente la presencia de grandes empresas transnacionales y no como un factor que ha cambiado sustancialmente los consumos, los mercados e incluso

¹⁴ La nivelación del campo de juego consiste en que todos acepten las reglas del juego del mercado y las regulaciones que permiten la interconexión de los mismos, lo que llaman en la jerga sociológica tener un mismo nivel de base (los tributos, los niveles impositivos). La economía tiende a largo plazo a hacer una nivelación de los precios, una internacionalización de los precios por los efectos que tienen las asimetrías, por ejemplo, un país paga tasa de interés muy elevada jalona el

los estilos de vida. Solo hay que observar a las nuevas generaciones para observar cómo el proceso de globalización está articulado a sus pautas actitudinales, pero estos fenómenos son casi invisibles ante nosotros porque contamos como una visión reducida de lo que es la globalización.

En términos de espacialidades es necesario precisar que existen dos ámbitos de la geografía, la geografía meramente espacial o natural (ríos, montañas, climas, etc.) como tema central y desde una especie de sub-disciplina derivada de la primera, la llamada geografía política o geopolítica, esta precisión permite comprender los procesos de deslocalización y desterritorialización del capitalismo (Harvey, 1998; Sassen, 1997; Hardt y Negri, 2000; Antunes, 2000; Deleuze y Guatari, 2000). Esto plantea una ruptura radical entre un modelo de capitalismo nacionalmente constituido, con grandes empresas, conglomerados económicos que están en función de las lógicas de mercados internos, esto se supera por una etapa nueva en donde las grandes empresas tienen prácticamente una dimensión planetaria.

La palabra escalar entra para resignificar una transformación del viejo concepto que subordina los territorios donde el nivel central del gobierno, la administración pública estatal, le daba muy poco margen de autonomía a los gobiernos subnacionales, aun en países federales, España, Inglaterra, Italia son países que tienen una estructura con bastante autonomía para las regiones, la única excepción a lo que se está señalando es Francia, país bastante centralizado pero en donde las dinámicas fácticas de las regiones son bastantes significativas. La reinención urbana significa sustituir el modo industrial por ciudades de servicios, esto representa el gran salto que se da y adicionalmente por ciudades de servicios que tienen una fuerte apuesta por la innovación con parques científico-tecnológicos, desarrollo de nuevas tecnologías informáticas, digitales y donde el papel de las universidades –de estas

capital ‘golondrina’ y genera un efecto de asimetría y las lógicas del mercado abierto implican la nivelación del campo de juego. Finalmente, se estandarizan las tasas de interés en el mercado global. Por otro lado, las reglas del campo de juego latinoamericanas no tienen a nivelarse. En países como Colombia, Ecuador, Brasil, Chile, etc., que “compiten” por atraer la inversión extranjera directa de una multinacional, empiezan a ofrecer las mismas facilidades, excepciones arancelarias y otras, para poder competir por reglas de liberalización del mercado del trabajo. Pero en otros países (Canadá, Estados Unidos, la Unión Europea) se nivelan en otros casos. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), si crea para Estados Unidos, Canadá y México un mismo mercado o campo de juego.

regiones— de los centros de investigación y la investigación y desarrollo que hacían las grandes empresas fue decisivo. Entonces, en cierta manera las políticas públicas encuentran en las experiencias de transformación de estas ciudades una suerte de ruptura con los esquemas que la literatura de políticas había mantenido, en donde el nivel del gobierno central tenía la capacidad de concentrar los procesos decisionales de las políticas públicas incluyendo el desarrollo territorial. En los países como Colombia se tiene la errónea mistificación acerca de los estados federales o monarquías federativas —caso de Inglaterra—, como si hubiera una inmensa autonomía de lo local-territorial. En países como los Estados Unidos, que tienen congresos en cada uno de los estados de la unión, desde el siglo XVIII y XIX los estados-nación les han quitado el grueso de las funciones más significativas a las regiones, las regiones no emiten moneda no tienen bancos que tengan esa función, no tienen la capacidad de formular la política macroeconómica de un país, la fiscalidad regional es de carácter residual, complementario —la fiscalidad desde el siglo XVII y XIX con las revoluciones burguesas se concentró en el nivel central del estado— pueden promulgar leyes pero no cambiar la arquitectura constitucional .

Se plantea entonces que el capitalismo de nuestro tiempo tiene un sistema de dominación tras-estatal, que Hardt y Negri (2000) eufemísticamente denominaron “Imperio”, aclarando en su investigación que no se trata de un imperio físico —como el romano o babilonio— sino de un sistema imperial en donde las corporaciones transnacionales, incluso con mucha independencia de sus gobiernos o países de origen, han configurado una arquitectura de dominación privada superpuesta a lo público y las institucionales gubernamentales, lo que conocemos en América como neoliberalismo. Es allí donde entra en el discurso de Harvey, Negri y el grueso de estos analistas, en torno al papel de la organización mundial de comercio, el GATT, los acuerdos del sistema económico mundial, OCDE, OTAN, etc., atravesados por una mega política pública, la política de liberalización. En estos momentos Colombia acaba de ingresar a la OCDE. Y uno de los requisitos fundamentales para la admisión de un país como el nuestro —ya ocurrió con Chile y México—, es probar que la economía es abierta, para fijar las reformas

constitucionales y legales que garanticen la libertad de inversión.

La regla actual del capitalismo global es la de la apertura. La no restricción a la circulación de las inversiones. El tener prácticamente el planeta como mega-territoriedad en donde se pueden hacer libremente inversiones de todo tipo. Todo ello con posibilidades escasas de los gobiernos territoriales de hacer algún tipo de restricción o de salvaguarda, en nombre del interés nacional. La desterritorialización es un término equívoco pues en realidad lo que ocurre es lo contrario. Es una megaterritorialidad del capitalismo global, la que genera nuevos esquemas de gobernanza global. El capitalismo de los siglos XX y XXI se territorializa y se relocaliza (Antunes, 2000).

Lo anterior, permite decir que las territorialidades resinificadas, como las llaman algunos analistas de la ciencia política, van en la dirección de restringir las limitaciones políticas. Desde el punto de vista de sistemas de gobernanza estatal o multilateral —acuerdos entre países—, respecto a las propias lógicas de expansión y funcionamiento de los mercados en el sentido de la liberación. Sobre la base de una inmensa expansión de los ámbitos del mercado y de una función residual cada día más grande de las zonas de no mercado.

La tesis anterior se relaciona con la retórica porteriana de competitividad, aplicada a las regiones y países. Entonces, siendo porteriano, la tesis paradójica es la que funciona, los países usan sus ventajas competitivas o comparativas, buscan nichos de mercados. Es la teoría del marketing transferida a la economía internacional para poder afirmar que cuando se dice “globalización”. Sin embargo, la inserción en la economía global no solo favorece la integración de los países, sino que favorece su participación, especialmente en un país como Colombia que continúa teniendo mercados más locales y regionales que globales.

El concepto de integración es un concepto anacrónico, o sea, era otra época en donde había empresas nacionales, mercados nacionales cautivos, se exportaban algunos bienes de lujo, esto representa el capitalismo del siglo XIX y de las primeras décadas del siglo XX, no es el capitalismo de nuestros días. En la actualidad es absolutamente global. Esto ocurre en muchas otras dimensiones porque el globalismo entra en la vida cotidiana, lo invade tanto, desde la lógica de importaciones y

exportaciones, esto refleja el viejo capitalismo.

Empresas globales afectan profundamente los mercados. La estructura de los mercados nacionales ha sido profundamente afectada por la globalización. Este es un tema que incluso la literatura económica no parece percibir porque se sigue viendo un mundo nuevo totalmente global y transnacional con “gafas” nacionales, que no nos permiten ver las cosas como realmente están pasando.

¿Los Estados soberanos pueden formular unas políticas públicas precisamente para defender esta soberanía? Podría decirse que cada vez esto pasa con menor regularidad. Entonces, hay intentos que podríamos denominar nacionalistas, de hacer cierta restricción a la entrada del capital internacional para proteger soberanías nacionales en términos empresariales. En América latina los países más fuertes en este sentido han sido los pertenecientes al grupo Alba (Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua).

Existe mucha retórica en temas estratégicos, pero la dependencia tecnología y de mercados —financiera— produce la imposibilidad de colocar barreras nacionales que aislen al país de la globalización. En este sentido, la globalización es absolutamente inevitable, hay intentos de restringir, podríamos decir que, aunque hay una idea de soberanía, esa idea se debilita por la necesidad de articularse a esquemas globales, ¿cómo se puede requerir proyectos de infraestructura significativos sino se logra tener inversión extranjera? La lógica del capitalismo global derruye las soberanías territoriales y a diario interactuamos con los mercados globales. En América latina se ha hecho varios intentos, entre ellos Mercosur (Uruguay, Paraguay, Brasil y Argentina) los cuales han fracasado precisamente por las asimetrías en las escalas de estos países. Existe una larga historia de grandes fracasos integracionistas. En la década de los cincuenta se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) firmado en Uruguay, el cual se suponía era el primer intento de crear un mercado latinoamericano. Algunos países del lado izquierdista del continente crearon una estructura de alianza política que se llama ALBA (esta es una alianza política, pero no una alianza económica). Se ha mencionado la idea de crear una moneda, también se propuso crear un banco, pero no han podido avanzar ni en una idea ni en

la otra porque no es un simple problema de voluntarismo.

En el tema de la nivelación del campo de juego los acuerdos regionales son las formas de construcción de escenarios de políticas públicas, de comercio, de configuración de mercados que tienen una naturaleza regional. Han resultado más eficaces los acuerdos que se han hecho en el extremo oriente del mundo. La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) Corea del sur, Taiwán, Singapur, Malasia, Indonesia, etc., es una asociación que funciona. Estas asociaciones han hecho lógicas de diversificación que tienen complementariedad. Incluso han existido intentos de integración en África particularmente en función de las lógicas regionales que tienen que ver con geo territorialidades. Los árabes se han unificado políticamente, hay una liga árabe, pero esta no implica integración de los mercados de Túnez, Libia, Egipto, Argelia, porque son países muy parecidos que tienen las mismas dinámicas económicas para las cuales la integración económica se vuelve redundante, en términos de que se produce lo mismo. Especulando un poco, este tema tiene que ver con la Alianza para el Pacífico, ¿hasta dónde los países que son muy parecidos al integrarse logran un beneficio significativo?, salvo que tengan una arquitectura de complementariedad que se configura en una escala que ya no determina sobre el libre comercio, sino que determinan acuerdos y tratados dentro de lo que podría ser división internacional del trabajo.

El rol de la implementación en los procesos de políticas

La implementación de políticas expresa —como problema teórico y metodológico— lo que Ives Meny y Jean Claude Thoenig (1992) denominaron la esencia de las Políticas Públicas: el Estado en acción. Este se despliega en el Gobierno ejecutivo, la legislatura, los organismos de control, etc, y se estructura como una arquitectura de frenos y contrapesos, basada en la distribución de la soberanía entre estos actores estatales (Aguilar, 2005; Pressman y Wildasky, 1973; Bardach, 1977; Muller, 1997; O’Toole, 1997, 1989, Varela, 2014b; Roth, 2005). En el pasado, se discutió sobre implementación principalmente en torno a tales aparatos burocráticos del Estado. Se reconoció a la implementación de políticas, como el ámbito espacio temporal, en que las decisiones de

Políticas, se llevaban a cabo, se concretaban en acciones de Gobierno y en resultados tangibles de las políticas (Bardach, 1978; Leach, Pelkey y Sabatier, 2002). En una primera etapa, las diferentes opciones teóricas se centraron en la ineficiencia en los procesos burocráticos de Implementación. La concepción clásica de la implementación veía a esta fase como un ámbito en que las metas y objetivos programáticos, se concretaban en cursos de acción y realidades políticas. De cierta manera la implementación ha sido el espacio de la acción gubernativa que materializa las promesas y la retórica de las políticas públicas (Oszlack, 1980; Majone, 1989).

Posteriormente, esta visión se ha complejizado. La puesta en marcha de las políticas ha sufrido transformaciones a nivel global, y con profundas repercusiones en América Latina. Tales mutaciones se han dado en los modos de gestión y los contenidos de las políticas. Las dinámicas decisionales y la construcción de las agendas públicas han cambiado dramáticamente en las últimas pasadas. Al reconocer estas realidades, debe ajustarse al diseño institucional para incorporar nuevas lógicas de interacción entre grupos de interés, actores, etc, reconociendo tendencias globales y transversales que no corresponden a formas contractualistas o deliberativas. Son el producto de mega tendencias sociales, frente a las cuales el papel de la investigación académica consiste en mapearlas, hacerles seguimiento y configurar, a partir de éstas, escenarios, alternativas y tendencias de naturaleza prospectiva.

En este texto se analizan, interpretan y cuestionan los aportes de escuelas y corrientes cuya matriz ha sido el Neomanagerialismo¹⁵ público (Crozier, 1963, Wilson, 1980; Osborne y Gaebler, 1994; Lipsky, 1980; Barzelay 2001, 2012), las que desde los años 70 y 80s, ofrecieron alternativas a la implementación de políticas (Varela, 2014b; Cabrero, 1999). Algunas bastantes radicales, tales como las rupturas de monopolios públicos, las extendidas privatizaciones, la implantación cuasi hegemónica del gerencialismo empresarial privado, ahora aplicado a lo público, etc. Se ha intentado, en fin de cuentas, borrar la clásica distinción entre política (como ámbito decisional, de toma de decisiones), versus la Administración, vista como mecánico espacio de ejecución del

¹⁵ Managerialismo y neomanagerialismo son dos conceptos emparentados que han venido ganando legitimidad, en el análisis crítico, para caracterizar al paradigma dominante del llamado

mandato del Principal. El neomanagerialismo se propulsó por una suerte de cambio de época. En efecto, el capitalismo desde años 70 del siglo XX, entró en una etapa en que el Estado perdió el papel de gran contenedor de la sociedad. De forma antitética se han llevado a cabo procesos de privatización y mercantilización de buena parte de los bienes públicos, y de internacionalización y oferta global de éstos (Fisk, 2004).

Para abordar la discusión sobre la actual agenda de implementación de las Políticas, es clave integrar en el análisis el rol de las tecnologías de poder en los ámbitos político y managerial; y sus relaciones con las demandas sectoriales y ciudadanas. Así mismo, destacar el rol de los contextos y referentes espacio/temporales. Las políticas públicas, de origen anglosajón, han pretendido construir paradigmas universalistas, a- históricos y descontextualizados, frente a escenarios como América Latina y otras regiones del Globo que no han tenido el decurso institucional económico y social de los EE UU, Canadá o Europa Occidental. Como alternativa a estos desajustes o imposibilidades de universalismo, se ha postulado una línea metodológica que tome en cuenta las especificidades nacionales, las culturas corporativas, las diferentes modalidades del propio *ethos* burocrático, las diferencias en las capacidades, recursos y las formas diversas que, en las distintas partes del globo, tienen los llamados arreglos institucionales.

Un cambio radical en la mirada frente a la implementación de Políticas ocurrió cuando el Estado perdió —parcialmente— su rol central en la ejecución de políticas y se presentó la crisis del modelo burocrático, anticipada teóricamente por Michel Crozier (1963). Su teoría significó el punto de partida del neomanagerialismo (principalmente en su versión NPM) crítico del Estado. Crozier mostró las paradojas de la parálisis burocrática, la burocracia y su círculo vicioso, y de la burocracia como “Caja de Hierro”, prisionera de la incapacidad de modernizarse, adaptarse y responder a los requerimientos de la sociedad. La gran pregunta que se planteaba Crozier fue: ¿cómo resolver las patologías burocráticas? O visto el asunto de otro modo: ¿de qué manera se podría transformar el Estado administrativo para que respondiese a las demandas sociales?

Management estratégico. En general esta conceptualización supone el predominio y la extensión del paradigma de la Empresa, al Estado y al resto de la sociedad. Este tema lo discuto extensamente en un texto reciente, véase (Varela, 2014b). Además, una numerosa literatura lo aborda (Pearson, 2012; Preston, 2001; Cunliffe, 2009).

.... Así, desde los años 60 del siglo XX, las burocracias gubernamentales comenzaron a perder credibilidad y legitimidad en el plano de las teorías manageriales, así como la propia centralidad y el monopolio en la implementación de las políticas públicas. Crozier significó un punto de quiebre en la literatura administrativa, respondiendo a un cambio de paradigma. Crozier fue pesimista frente a la posibilidad de logros en esta dimensión, por lo cual no construyó una parafernalia instrumental para llevar a cabo reformas radicales en la acción de los Gobiernos. Este autor creía que el Estado administrativo burocrático era imposible de modificar, porque el “círculo vicioso” de las burocracias, impediría la transformación organizacional para hacerlas más adaptativas, flexibles, etc.

Este supuesto fue cada día ganando consenso en los círculos del Management ortodoxo, y permitió la elaboración de alternativas radicales de solución a este impasse. En últimas se ha intentado, desde la década de los 70's, resolver los problemas de la burocracia pública tratando de que éstas sean despojadas de sus funciones en el ámbito de la implementación. En sus versiones extremas, se acogió el ideario liberal del “Estado Mínimo” (Nozick, 1974; Hayek, 1941; Popper, 1945) y desde diferentes versiones de libertarianismo filosófico, se aterrizó a una programática de desmonte y desmantelamiento del Estado burocrático (Friedman y Friedman, 1983). A lo sumo, éste debería ocuparse de regular y garantizar el funcionamiento de los mercados, asumiendo la provisión de transparencia, la legalidad, evitando el robo, el fraude y promoviendo la desmonopolización del grueso de las funciones públicas y el tránsito de éstas hacia una extendida y creciente mercantilización del mayor número posible de servicios y bienes públicos.

En el terreno académico este paso fue acompañado con la tentativa de derogar el corpus administrativista, reemplazando la Administración Pública, por la Gerencia o el Management público. Este último se entendió como una adaptación del Managerialismo, dominante en las empresas, y en el discurso académico norteamericano, hacia el sector público. Sus principios básicos fueron: Competitividad, Innovación, desmonopolización, nuevas funciones y marcos regulatorios, radicalmente diferentes para los Gobiernos, y la adopción integral de la Gestión

estratégica basada en resultados (Osborne y Gaebler, 1994; Donahue, 1991). En los procesos de implementación de Políticas públicas, se dio un giro radical, en la teoría, y en la naturaleza prescriptiva del saber neomanagerial público, sustituyéndose el viejo discurso administrativo. El centro del problema no estaba ya en la gestión burocrática pública, sino en la transferencia de las operaciones de implementación de políticas, hacia el sector privado y el solidario (Ongs, et al). La filosofía político-jurídico garantista se consideró desueta, una verdadera camisa de fuerza para la implementación. El viejo modelo jurídico que interpretaba a la implementación, como algo resuelto por la expedición de leyes, reglas o elementos jurídico-administrativos, ha quedado atrás. Pues los marcos normativos no significan per se, que está en marcha un proceso de implementación (De Groff, A., & Cargo, 2009).

En términos generales, se ha tratado de tomar como referente al Management estratégico, que se operacionaliza en las grandes empresas y corporaciones de “Clase mundial”, con el fin de transferirlo hacia las entidades gubernamentales. Se supone que en virtud de que las Ciencias del Management empresarial han resuelto exitosamente la implementación de políticas, en el caso del gobierno, al asumirse este modelo, la implementación se podría resolver apropiándose de los protocolos de normalización de estratégicas y objetivos corporativos y organizacionales. Este esquema se basa primordialmente en la gestión por procesos. La literatura managerial ha identificado un desajuste entre los modelos de operación de tipo divisional; frente a la gestión por procesos. La organización funcional divisional aparece en contravía de un esquema fluido y convergente de implementación de decisiones. Tales protocolos de normalización y estandarización se han construido a nivel del Management para resolver la puesta en acción de las políticas. La normalización es transversal; valdría tanto para lo público como para lo privado. La implementación de políticas públicas por parte de las burocracias neomanageriales, se apoya, desde esta perspectiva, en un conjunto de saberes expertos, tecnocráticos, que ocultan lógicas políticas sublimadas, para imponer mecanismos de normalización en permanente retroalimentación. Estos se alimentan por sistemas de información y mapas organizacionales flexibles, que responden a la implementación de

políticas, tomando del management privado el modelo de transferencia de las decisiones, en acciones organizacionales.

Los procesos de las políticas sus transformaciones en la postmodernidad

La literatura de políticas públicas, ha escudriñado la forma como las fallas del Estado serían resueltas, evitadas o minimizadas, a través de diseños institucionales adecuados. Nos encontramos con un doble nivel de análisis: de un lado, la relación económica, y del otro, la relación político social, incluyendo fallas del Estado imputables al ejercicio de la ciudadanía, como el derecho al voto, de la democracia efectiva, la integración pública, etc. Las “fallas del Estado” interpretan no sólo la calidad de la respuesta del Estado como regulador de políticas en relación con las fallas del mercado, sino que se analiza como el Estado actúa frente a las relaciones —no mercantiles— entre los individuos y en la sociedad. Fallas del Estado referidas al ejercicio de los derechos fundamentales, movilidad por los territorios, la ciudadanía cosmopolita, etc. También fallas del Estado en la provisión de bienes sociales, articulados con el mercado, pero que no son necesariamente mercantiles. V gr, el acceso a la educación, a la salud, o la idea de vida digna etc. (Stiglitz, 2012). Estas fallas del mercado serían resueltas con diseños institucionales, teniendo en consideración que ahora el Estado no es monopólico. Por ello, se presentan las incongruencias del Estado que se regula y se reglamenta a sí mismo.

En tal sentido, las fallas del Estado no se remiten simplemente a problemas meramente técnicos, sino también a la forma como los grupos de interés y los actores políticos construyen la agenda pública. En términos jurídicos, un Estado de Derecho enfrenta las fallas del Estado para garantizar el acceso universal a los bienes públicos, la inclusión y el universalismo efectivo de los derechos. Este tiene una agenda en los resultados de la política y en aspectos socioeconómicos. Los modelos de administración pública tradicional o Weberiana hizo hincapié en destacar las características que la administración pública debía desarrollar. La separación de los cargos públicos de las personas que los ocupan, la organización jerárquica basada en la autoridad, la confianza

en los expedientes y las órdenes escritas, es decir, una administración desinteresada e impersonal en sus contactos con los ciudadanos y funcionarios y su profundo desinterés en la suerte de la política, expresado en la dicotomía política-administración, puso de relieve el respeto por una serie de valores que toda administración pública debía desplegar para favorecer el desarrollo del capitalismo industrial y la sociedad moderna.

Cabe destacar aquí que muchos de Las tesis de Weber habían sido esbozados por Woodrow Wilson en 1887 en sus estudios sobre la administración pública norteamericana y que con posterioridad de vieron desarrollados en los trabajos de Frederick Taylor y su teoría sobre el *scientific management*. Sea como fuere, el ataque sobre los postulados tradicionales de la administración pública comenzó a gestarse al poco tiempo de conocerse los escritos de Weber y Wilson. Hacia mediados del siglo XX, los trabajos de Herbert Simon (1946) y Robert Dahl (1947) calificaban a los postulados burocráticos tradicionales como inconsistentes y para nada científicos.

La corriente crítica siguió con la publicación de *The Administrative State* de Dwight Waldo (1948) quien afirmaba que tales desarrollos teóricos habían contribuido muy poco con la solución de los problemas que acuciaban a la administración pública, llevando a la ciencia administrativista de posguerra a su punto de crisis y posible colapso y desintegración. De igual manera, quienes trataron de rescatar aquellos valores que la administración pública tradicional decía sostener, su integridad, profesionalismo y ética pública, debieron enfrentar planteos que cuestionaban la eficiencia, eficacia y capacidad de respuesta de la administración pública tradicional la cual, se mostraba más interesada en maximizar los presupuestos públicos, asegurando así la expansión de estructuras administrativas y del consiguiente déficit del sector público que no guardaba relación con la calidad de los bienes y servicios brindados por el Estado. Así, ya en los 90, Osborne y Gaebler (1992) y Barzelay (1992: 8-9) entre muchos otros, presentaban una visión caricaturizada de la burocracia, que solo se preocupada en sus propias necesidades y perspectivas, definiéndose a sí misma por la cantidad de recursos que controlaba y por las tareas que realizaba (control de costos, el apego a rutinas, la separación de la acción de pensar del hacer, etc.). reglas de

regulación de sus asuntos económicos. La NGP ha sido presentada como un cuerpo de ideas y principios, más o menos homogéneos, Uno de los primeros informes de la OCDE (1995) que da cuenta de los postulados de la NGP destaca elementos tales como la devolución de autoridad y flexibilidad; el aseguramiento del desempeño, el control y la rendición de cuentas; el desarrollo de competitividad y elección; la provisión de servicios que den respuesta a la demanda de los usuarios; el mejoramiento de la administración de los recursos humanos; la optimización de las tecnologías de la información; el mejoramiento de la calidad regulatoria estatal y el fortalecimiento de las funciones de dirección (steering) a nivel central.

El término *New Public Management* ha sido acuñado por la necesidad de generar alguna etiqueta genérica que las diferentes iniciativas que, en forma global y con una orientación parecida, estaban surgiendo en diferentes países. En todo caso, antes que solicitar coherencia y consistencia en los desarrollos teóricos para la administración del sector público, mucha más atención debería volcarse al análisis de aquellos factores que condicionan o promueven el éxito de las propuestas de mejora de la administración pública, independientemente de sus orígenes gerenciales o weberianos En síntesis, si algo quedó claro de las críticas hacia la administración pública tradicional fue su escasa capacidad de elaborar una defensa consistente de aquellos valores weberianos que le daban su razón de ser por más cuestionables o inconsistentes que tales principios resultasen.

Existe muchísima resistencia, a las políticas públicas de este tipo y el péndulo político a veces oscila en un mayor neoliberalismo, un neoliberalismo más moderado en función de las decisiones ciudadanas. No se percibe que se haya producido un cambio significativo. . El capitalismo tiene la paradoja de que produce muchos bienes públicos y tiene un efecto muy democratizador en el acceso a los bienes públicos. El capitalismo funciona con mercados globales (lo más importante para las grandes empresas es tener consumidores). Entonces, las tendencias de las dinámicas de consumo del capitalismo —sobre todo de este nuevo capitalismo— son el abarcamiento, la masificación y diversificación de los nuevos productos. Si algo caracteriza al capitalismo es el consumismo,

esto le da muchísima legitimidad al sistema capitalista, un sistema que termina involucrando al grueso de la sociedad de consumo. El papel del mercado y del consumo es un factor de distorsión (las asimetrías) pero a la vez es un factor que en el esquema del sistema capitalista ha generado acceso. El capitalismo controla el mercado, lo que se llamó Estado de Bienestar. En la primera mitad del siglo pasado, el capitalismo tenía el control sobre los mercados y la diferenciación entre las zonas de mercado y de no mercado eran muy claras, esto no era socialismo, era intervencionismo gubernamental, el cual se creó sobre la base de mercados financieros. La mundialización de los mercados afecta principalmente a la soberanía de los Estados porque se presentan este tipo de dilemas conjunto con lo que se llama el dilema del prisionero, en las lógicas políticas. Los diseñadores de políticas públicas están yendo, en términos de regular el mercado, a la configuración de instituciones de gobernanza global, diferentes a los que ya existen hoy, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, etc. a organizaciones que se parezcan más a un mega-Estado, la Unión Europea es lo más parecido a esto.

Existen ciertos aspectos positivos al implementar estos nuevos modelos sugeridos para la administración pública, pero es complejo pretender que estos postulados sean aplicables a los gobiernos latinoamericanos. El desmonte de diseños y modelos debe hacerse en forma gradual por el impacto que puede ocasionar, debilitando la estabilidad o legitimidad estatal. Por ejemplo, con el *New Public Management* hay ventajas que se relacionan básicamente con el mejoramiento de la calidad del servicio, la contratación y el seguimiento o evaluación de los programas o proyectos, la evaluación del desempeño en el trabajo, la participación en los procesos de decisión, el desligamiento de su funcionalidad respecto de lo político. Pero también hay desventajas, al romper con la carrera del servicio civil, además de acabar con la garantía de estabilidad del funcionario público, se puede caer nuevamente en la oferta de empleo de políticos que sumaban votos a cambio de puestos públicos. El profesionalismo o la competencia de cargos públicos, puede dar lugar a las famosas reformas administrativas en provecho de postulados globalizantes que apoyan estos “ajustes” o despidos masivos facilitando fondos con el único fin de

comprometer mayormente a las Entidades oficiales a endeudarse con las grandes potencias internacionales. Con relación a las propuestas presentadas de NGP parecen viables las enunciadas por Aucoin y Moore, puesto que en ellas se trata de hacer reformas profundas en el diseño de políticas, no acabar con la institucionalidad estatal, la cual, de una manera organizada, aplicando las ventajas que nos muestra la empresa privada, son necesarias como apoyo a la gestión del Estado. No se trata de leyes, o establecer reglas limitantes para el buen funcionamiento. El deber ser se mide con la organización, planeación, coordinación y seguimiento mancomunado de todas las Instituciones estatales con la finalidad de sacar adelante los programas y proyectos de gobierno.

Desde cierta perspectiva teórica los sistemas de regulación que pretenden evitar la posición dominante, se podría decir que la fórmula más simple son los precios en lugar de regular el mercado. En la teoría de económica la regulación no considera que la mejor manera de regular es imponiendo precios porque precisamente al imponerlos se destruye la base dinámica del mercado que es el juego oferta-demanda. En la práctica, la regulación es un asunto difícil, en el marco de una economía de mercado abierto como tiende a ser la economía mundial. Teóricamente se trata de evitar la posición dominante, los oligopolios o cartelizaciones económicas.

CAPÍTULO 3

Capítulo 3

Las políticas públicas- semánticas y paradigmas

En primer término, y a manera de sustento del esquema metodológico y epistemológico que he seguido al redactar este texto, debo precisar que la historicidad, y la contextualidad constituyen un enfoque adecuado para comprender el proceso de las políticas públicas (Terspstra y Havinga, 2001). De este modo, nos apartamos de la tendencia a la generalización y a la absolutización de modelos de análisis e interpretación. Estos, generalmente, provienen de una tradición académica que interpreta el curso de las políticas públicas como si fuesen un conjunto de formulaciones generales, dotadas de atributos de universalidad y replicabilidad.

La historicidad, al contrario, parte de reconocer que los modelos teóricos representan síntesis de prácticas específicas y de modos de acción, como también de la respuesta al análisis de problemas específicos, todo lo cual funge como marco analítico e instrumental para asumir la operación de las políticas. En general, las políticas públicas han estado siempre marcadas por contextos, tales como el de las culturas nacionales (Iribarne, 1989; García Canclini, 1989), por las características de las territorialidades, o las que corresponden a los recursos naturales y sociales disponibles, etc.

Así, como por lógicas institucionales determinadas o desprendidas del régimen político, bajo cuyo amparo aquellas se implementan. Este enfoque histórico-situacional se postula en términos ortogonales, sobre la base de esquemas de convergencia, complementariedad, y diferenciación (Luhmann, 2006, 2002). De suerte que los modelos sistémicos

relacionales, no surgen de una posición caprichosa de expertos o académicos. Por el contrario, se basan en el análisis de políticas públicas que sistematizan numerosas experiencias de gobernabilidad política y territorial. Se fundamentan también en patrones de políticas, que dejan de lado esquemas Estado-céntricos, en los que la responsabilidad eminente y monopolística de diseño, formulación e implementación de las políticas, les correspondía a entes gubernamentales. Se reconoce ahora —de forma alternativa— la imposibilidad de que un actor único, central, sea la columna vertebral de la lógica decisional y de la acción colectiva. Alternativamente, se tienen en cuenta dinámicas fluidas, abiertas y plurales. Al reconocer estas evidencias, que vienen de décadas atrás y tienen enorme fuerza en la actualidad, se ajusta el diseño institucional para incorporar dichas lógicas de interacción entre diferentes grupos de interés (Aguilar, 2009).

Empero, al aplicar este esquema metodológico al estudio de la emergencia del campo disciplinar de las políticas públicas, encontramos que su nacimiento y configuración, ha tenido lugar en un contexto específico. Pero que se convierte, casi inadvertidamente, en un paradigma con pretensiones universalistas. Las políticas públicas de estirpe anglosajona configuraron un campo epistémico que tiende a expandirse, dado que en la actualidad casi no se cuestiona el liberalismo económico y a la democracia liberal. Estos constituyen, pues, modelos por implementar, invariablemente, en cualquier sociedad. En especial si se considera la ruptura política que se presentó en la década de los ochenta del siglo pasado, cuando colapsó el socialismo real. Y si se observa también la serie de acontecimientos que en los años 2001-2012 se denominaron primavera árabe y que estremeció poderosamente el cercano oriente. En tales sociedades, con trayectorias diferentes y desde proyectos modernizantes se ha pretendido seguir dichos principios occidentales y liberales.

También hacen parte de dicho paradigma diferentes versiones del racionalismo instrumentalista, que analiza la función pública en términos de su eficacia. Esto es evidente por su relación con las teorías conductistas altamente ilustrativas del patrón dominante en la teoría (Laswell, Dahl, Polsby, et al). No obstante, es preciso diferenciar entre dos etapas: La

primera de ellas, la emergencia de la disciplina de la política pública a finales de los años cuarentas-sesentas, hasta mediados de los setenta. Cuando claramente, la productividad de la política pública como campo técnico se encuentra bajo el paradigma norteamericano.

En la segunda etapa, se presenta un proceso de desarrollo con ciertas dinámicas originales de política pública en Europa, y en menor proporción en América Latina. Ciertos autores han contribuido a ampliar la visión y los temas del campo estudiado (Mayntz, Dahrendorf, Offe). Estos autores han interpretado los asuntos de las políticas públicas de una manera más global, de modo que, en países como Alemania, Inglaterra, Francia, Italia, España, se presentaron desarrollos paradigmáticos, pese a los cuales, sin embargo, no se ha configurado un gran paradigma alternativo o con un impacto semejante al de la reflexión americana.

El americano-centrismo pues ha marcado el campo de las políticas públicas. Este patrón se ha extendido luego al resto del capitalismo industrial y posindustrial avanzado (v. gr. la OCDE, et al), y se ha arraigado en el Multilateralismo, paralelo a los desarrollos teóricos de la filosofía política y moral estadounidense, con su debate entre comunitaristas, liberales y libertarias. El fondo está constituido por los problemas y desafíos de la sociedad norteamericana, transmutados en paradigmas universales. De esta manera, una versión específica contextual de la democracia liberal y el pluralismo, se integra coherentemente en un esquema cientifista ultra racionalista.

La política pública como campo disciplinar

Es desde esta perspectiva contextual e histórica como, durante los años cuarentas-cincuentas del siglo pasado, en Canadá y Estados Unidos, emergió progresivamente un nuevo campo disciplinar: Las denominadas políticas públicas (*Public policies*) para las que autores como Simon, Bardach, Lindblom, Laswell, trataron de construir un programa científico. Ello, ante el reto de responder a una serie de problemas e interrogantes, académicos y disciplinares, relacionados con el control del aparato del gobierno. Paradójicamente no surgió este campo académico en departamentos de Sociología o de Ciencia Política, asumiendo que, en general, en los espacios académicos se considera a la Política Pública

como una subdisciplina de la Ciencia Política, y no propiamente, una del *management*. De tal suerte surgió una ciencia instrumental del poder, en un contexto practicista. Pues se supuso que la teorización especulativa no tendría la rigurosidad científica, y por lo tanto, no se podría transformar en herramientas y conocimientos de tipo técnico-instrumental. Los principales autores que sustentaron el modelo de análisis de políticas (Laswell, 1952; Etzioni, 1963; Dahl, 1962) transmitieron muy pronto —a nivel planetario— los paradigmas dominantes en las políticas públicas; pues, Estados Unidos de América fue el lugar desde cual se constituyó tal disciplina.

De forma complementaria, en Francia se formuló una reflexión que desplazó el ámbito de la *Policy*, hacia enfoques centrados más bien en la propia Ciencia política. Empero, el campo de la política pública en Francia, emerge también como resultado de un “imperialismo cultural e ideológico”, ya que la mayor parte de los autores de dicho país, hace lo mismo que los intelectuales latinoamericanos; es decir, desarrollaron una interpretación y se apropiaron parcialmente de los paradigmas norteamericanos¹⁶.

De modo que no existe una originalidad significativa en lo referente al corpus central. Paradojal: una doctrina que parte de los supuestos de la democracia *made in USA*, se expande por el mundo entero. Los pioneros de las Políticas públicas, desde los años cincuenta, no fueron conscientes de haber creado deliberadamente un nuevo campo disciplinar. No fueron responsables de la aparición de este imperialismo académico, puesto que ninguno pretendía traspasar las fronteras de la ciencia política. Esto fue, y ha sido, el resultado de la posición hegemónica de los Estados Unidos, no solo en el campo político y económico, sino también en el terreno

¹⁶ En Europa, sobre todo, desde las Ciencias Sociales, con sus métodos y saberes, se contribuye a la búsqueda de una renovación paradigmática, a partir de los años 80 del siglo pasado: el análisis de las políticas públicas. Thoening (1997) muestra cómo esta renovación se gesta en los años sesenta y setenta a partir de una crítica a la teoría de la administración pública por parte de importantes escuelas de la sociología y de las ciencias política. Estos argumentaban sendos desacuerdos frente al sesgo economicista y el paradigma racional positivista, basado en la Teoría de Juegos y el análisis sistémico, en la que ella se sustentaba. Se habían dejado por fuera elementos centrales de nivel sociológico dentro de las organizaciones (conflictos, ideologías, estilos de vida particulares). Además de no tener en cuenta el carácter político de los métodos puestos a rodar en el sector público, los que se caracterizan distintos en naturaleza frente a aquella racionalidad técnico-científica propuesta por Fayol, según la cual la Administración opera como una totalidad guiada por el principio de eficiencia.

académico de las comunidades científicas de los Estados Unidos, la cual se evidencia en numerosas disciplinas. El éxito de tal política pública se sustenta en que, desde un modelo centrado en los Estados Unidos, la democracia liberal occidental con las especificidades americanas, se ha expandido globalmente. En efecto, la política pública emerge en USA, de tal forma que su matriz teórica se encuentra implícita en la configuración del propio régimen político, y en la retórica que legitima dicho régimen. Según esta visión, el Estado se clasifica a sí mismo como pluralista, liberal, y democrático. Estado de derecho limitado por el equilibrio de los poderes públicos (cfr la célebre arquitectura madisoniana de los frenos y contrapesos), debido a lo cual no se encuentra por encima de la sociedad, dominándola.

Además, en los USA se estatuyó una separación de poderes no solo desde el punto de vista vertical sino también desde lo territorial, con la temprana adopción del esquema federativo de las múltiples soberanías. De otro lado, tal régimen político garantista explayó un ámbito para la crítica ciudadana, por medio de la desobediencia civil, la deliberación pública. En suma, desde un prisma integrador se entendería la aparición de la política pública, como producto de las respuestas del Estado, frente a las demandas de la ciudadanía. En Estados Unidos, particularmente en los años cincuentas, se reconocía que el Estado debería responder a las demandas, no solo de la ciudadanía, sino también a la de los grupos de interés. Allí se presentó un debate profundo y una fractura en el diseño de la propia comunidad epistémica, en relación con el objeto y la naturaleza de las Políticas Públicas.

Desde el orden epistemológico, la disciplina fue vista desde dos corrientes correlacionadas y complementarias: la primera fue el conductismo; y la segunda, el positivismo. Con ello, un importante elemento de interpretación se introdujo en la elaboración de la política pública: el análisis estratégico. En este sentido el aporte más importante lo realizó H. Simón, cuando al tratar de determinar el papel de los dirigentes en las empresas económicas, descubre que estos tienen la tarea de orientarlas y funda en adelante el Management estratégico. Por tanto, los líderes deben dirigir las organizaciones; de modo que en la teoría administrativa el pluralismo se traduce en la importancia de las estrategias de los distintos

actores para intentar vencer en las disputas. El conductismo reflexionaba desde esquemas ideales formales administrativos. La administración pública, en su primer ciclo, en Europa estuvo dominada por el derecho. A los administradores públicos se les enseñaba teoría constitucional y derecho. En contraste, los pluralistas conductistas no tuvieron presentes tales normas, sino al Estado en acción, en interacción con los ciudadanos a diferencia del modelo francés. Quien mejor construyó esto en términos teóricos, fue el politólogo americano David Easton, que introdujo las nociones de sistema-entorno, según las cuales existen reglas sistémicas para que los actores se basen en ellas, actúen en unos marcos predefinidos y realicen sus apuestas estratégicas.

Easton (1957) se basó en el concepto biológico de homeóstasis, referido al equilibrio de los seres vivos con su entorno. Desde esta perspectiva de la política pública, la solución de problemas sociales, implicaba un papel del Estado para generar confianza y bienestar, de modo que su accionar en el plano de la política pública optimizara el desarrollo de una sociedad permitiendo canalizar positivamente los conflictos entre los actores por medio de reglas claras, de manera que ejerciendo el rol de mediador entre ellos y traduciendo los conflictos en políticas públicas permita el reconocimiento de beneficios y resultados por parte de los actores, de acuerdo con el equilibrios señalado.

En esta medida, el Estado no media en un conflicto para que una de las partes gane, sino para que ambas se beneficien, aunque sea en diferentes proporciones. Por ejemplo, en la relación capital-trabajo, los ministerios del trabajo regulan que la parte dominante o significativamente más fuerte no abuse de la otra. En el ámbito de la sociología de tal época, los desarrollos más significativos de este paradigma fueron realizados por Lewis Coser, para quien el Estado como árbitro canalizaba, y en la medida en que lo hacía obtenía un grado determinado de confianza social, que elevaba la legitimidad de la función pública, lo que representaba la marca distintiva de las políticas públicas¹⁷.

¹⁷ Bajo este enfoque conductista, el Estado cumpliría la función de generar confianza y bienestar social. Por ello, la política pública surgió y se institucionalizó bajo la lógica del Estado de bienestar. Pues un elemento fundamental para el funcionamiento del mundo de los negocios y del capitalismo fue la noción de confianza. ¿Tal noción de equilibrio es dinámica o estática?, teniendo en cuenta que Keynes rompió con la noción de equilibrio de los economistas neoclásicos y propuso que en el sistema existe una tendencia natural al desequilibrio, lo que representó una importante ruptura epistemológica. Cabe resaltar que el pluralismo no es un ideal, sino una base de la democracia

El conductismo creía que para estudiar el poder éste debería ser analizado empíricamente, con base en un patrón paradigmático de la comprensión de las interacciones humanas. Los predicamentos sobre el poder en la época del conductismo se centraron en el poder como categoría que se deduce de la observación y de las relaciones entre actores sociales. Bardach y Barach (1962) plantearon el esquema de decisión-no decisión. Lo que Clegg, Courpasson y Harvey (2006) plantearon como poder negativo, o poder de constricción.

En tanto que el poder positivo ejercía influencia programática y así se cuestionaría de la idea planteada por Dahl de que A impone decisiones y mandatos a B. Y que B no se resistiría a las imposiciones de A. Si A persuade a B de que lo que él dice beneficia a A y a B, se tendría un esquema de no oposición. La no política como política, la no decisión, influir sobre otro actuando sobre él. Pero también no actuando. Esto fue lo que Lukes (2007) denominó como la configuración bidimensional del poder. Lukes propuso una configuración tridimensional que contemplaba las dos dimensiones anteriores, y agregaba otra que se constituía por valores que explican los conflictos de la sociedad. Detrás de la persuasión, dominación y los dilemas de acción-no acción, los valores podrían explicar los conflictos sociales.

Dahl matematizó el esquema y con fórmulas algebraicas describió la lógica de observación para responder, en términos empíricos, las preguntas clásicas: ¿poder para quién, sobre quién, ¿quién lo ejerce? El patrón común en la polémica ya presentada fue la apropiación utilitarista que las comunidades epistémicas, políticas y de negocio construyeron en Norte América sobre el principio de utilidad, apoyándose en William James, como variante americana de esa corriente de pensamiento, en el siglo XIX, donde lo útil es lo observable y parametrizable. Laswell, experto en publicidad, enfatizó sobre las preferencias en relación con la

liberal, como contraposición al estado centrismo, de modo que se puede realizar una investigación empírica y documentar procesos. En la literatura se presentan pues dos paradigmas rivales: el estado centrismo y el socio centrismo. El pluralismo se encuentra debajo y las teorías elitistas corresponden al primer género; el debate entre elitistas y pluralistas no está cancelado. Existen autores que se encuentran revisando documentos antiguos y llenando los vacíos de la teoría, incluso si existiera una demostración cuántica de que una sociedad no es pluralista, ello no debilitaría la teoría, sino que evidenciaría que la sociedad tiene problemas. Igual ocurre en el sentido elitista. Las dos teorías son paradigmáticamente rivales y aún existen, debido a que han refinado sus argumentos a través del tiempo.

utilidad. Así, se reconocía que lo útil no se define en sí mismo. Lo útil lo define el decisor, comprador; por lo cual, la utilidad política de una propuesta la decide el elector.

No es una utilidad ontológicamente abstracta de valor de cambio y valor en sí de las cosas. Puesto que está reconfigurado en una clave liberal individualista. Las ciencias de la conducta configuraron el paradigma político de la ciencia política americana y de las políticas públicas. Y por vía de las comunidades epistémicas se trasplantó este concepto indirectamente al management y más directamente, con Simon, a la teoría de las organizaciones. De allí provino la vertiente instrumental en el management, cuyo eje es la Toma de Decisiones. Proceso micro visto de interacción inter individual. Por lo que, desde las ciencias del comportamiento, el management capturó uno de los momentos del comportamiento: el de la función directiva, que Mintzberg llamó el corazón del management estratégico.

El campo de la política pública siempre ha tenido un componente instrumental; y el paradigma en investigación se centra en descubrir como un ejercicio gubernamental se ha construido para involucrar a usuarios, operadores administrativos, operadores jurídicos, etc., en la construcción de una política. Lo cual no es una utopía, ya que se pueden documentar procesos donde la política pública surge y se retroalimenta de los diferentes niveles sociales. El auge de la ciencia política se apoyó en la pretensión de construir paradigmas científico-instrumentales sobre la gestión, el Management, los procesos políticos y la gobernanza.

Posteriormente, las Ciencias Sociales, sus métodos y saberes, contribuyen a la búsqueda de una renovación paradigmática a partir de los años 80: el análisis de las políticas públicas. Thoenig (1997) muestra cómo esta renovación se gesta en los años sesenta y setenta a partir de una crítica a la teoría de la administración pública por parte de importantes escuelas de la sociología y de las ciencias políticas que argumentaban sendos desacuerdos sobre el sesgo economicista y el paradigma racional positivista, basado en la Teoría de Juegos y el análisis sistémico, en la que aquella se sustentaba¹⁸. Se habían dejado por fuera elementos

¹⁸ Nioche (1994) presentó un lúcido análisis acerca de la evolución de la noción del *New Public management* y sus implicaciones en el direccionamiento de las organizaciones que se ocupan de los asuntos públicos, proponiendo finalmente al análisis de las políticas públicas como una alternativa de integración del sistema político, el sistema administrativo y la sociedad civil, como entes garantes

centrales de nivel sociológico dentro de las organizaciones (tales como conflictos, ideologías, estilos de vida, etc) además de no tener en cuenta el carácter político de los métodos en el sector público, que en naturaleza son diferentes de aquella racionalidad técnico-científica propuesta por Fayol, según la cual, la administración opera como una totalidad guiada por el principio de eficiencia. Esta renovación paradigmática tuvo las siguientes características:

Orientación hacia el apoyo de la decisión.

Multidisciplinaria en el método científico.

Resolución de los problemas de la política en acción.

Participación de interés del investigador en aquello que investiga.

Análisis tanto en el contenido como en el proceso de las políticas públicas.

Incidencia en las relaciones entre los actores y los valores.

Reconocimiento del espacio público como el contexto social.

Asunción de una actitud estratégica al estar centrada prioritariamente en un entorno específico.

La semántica de las políticas públicas

De este modo se configuró una expresión multiséntica. En efecto, la denominación “Políticas Públicas” tal como ocurre con la expresión “Sociedad Civil”, ha sido un término frecuentemente utilizado, de común recibo en la literatura cotidiana que circula en los medios de comunicación, al igual que en los ensayos académicos y científicos. Y se utiliza con una gran multivocidad. Empero, se hace necesario precisar el significado de la expresión y la correlación correspondiente entre público, privado y lo estatal (E. Varela, 1998).

En efecto, una indagación sobre el uso riguroso de dicha expresión nos indica que, al menos deben precisarse los términos de significación de sus dos componentes: “políticas” y “público”. Y con base en lo anterior, construir la específica significación que reside en la integración de estos dos conceptos bajo la denominación “políticas públicas”. Al respecto, cabe la observación de que las políticas públicas fueron originalmente un concepto que surgió en las comunidades académicas de habla inglesa,

del manejo de la “cosa pública” y sus complejas relaciones con el poder.

donde era factible distinguir semánticamente la expresión “policy (ies)”, de la fórmula tradicional “politics”. En tal distinción originaria, las *policies* eran el ámbito propio de la acción gubernamental; lo que posteriormente denominarían los tratadistas el estudio del “Estado en acción”; en tanto que “politics”, implicaba una vuelta al sentido original de la política, como espacio de lucha social por el control del poder. En efecto Pierre Muller en su texto “Las Políticas Públicas” afirmaba:

“Esta noción es esencialmente de origen anglosajón, ya que es en Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica en donde ha conocido un desarrollo fulgurante desde los años cincuenta. De este nacimiento, las investigaciones de políticas públicas conservaron los estigmas en la medida en que quedan fuertemente marcadas por la tradición anglosajona fundamentada en la noción de *Government*. En esta perspectiva la pregunta objeto de investigación es pragmática: ¿Cómo la formación de los intereses puede conducir a la puesta en marcha de “buenas” políticas, y que estas sean eficaces, que correspondan a las metas buscadas y que ahorren dinero a los ciudadanos” (P. Muller, 1997).

Hecló y Wildasvki (1974) la definieron como “*Acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma*”. En la definición de políticas públicas es común señalar que la acción de gobierno esta direccionada tras un propósito o meta. Aparecía la relación medios fines, en donde el gobierno era el medio de lograr los objetivos de la política. De otro lado, la política pública tiene como objetivo metas externas a la acción gubernamental. Por ello, la administración pública no es sinónimo de políticas públicas. Recuérdese que Peters (1982) la definía como “Conjunto de las actividades de las instituciones del gobierno, actuando directamente o a través de agentes, dirigido a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”.

Esta definición se diferenciaba en el reconocimiento que se adjudicaba a que el gobierno pueda actuar directa o indirectamente. Meny y Thoenig (1992) se refirieron a “la acción de las autoridades públicas en el seno de una sociedad son las políticas públicas”, “programas de acción de una autoridad pública”. El objetivo de la ciencia política sería el estudio del poder en la sociedad, mientras que la política pública se planteaba qué hacer con el poder del Estado desde el punto de vista programático,

no desde el punto de vista de la mera conservación del poder. Existió otra definición aforística de las políticas públicas, propuesta por Bruno Jobert, quien construyó el aforismo: “Políticas Públicas: el Estado en acción”.

Según Muller y Surel (1998) “es el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político administrativos coordinados a través de objetivos explícitos”. Según Salazar (1995) “Son el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”. Visión clásica que consideraba la perspectiva de Laswell. A. N. Roth (2003), alternativamente, afirmaba:

“Es un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de los actores individuales o colectivos, para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”.

De esta manera, desde sus orígenes dicha disciplina pretendía explicar la manera como el funcionamiento del gobierno afecta los ideales programáticos que una sociedad específica, determina por mecanismos consensuales, si se trataba de una sociedad abierta y democrática. En tal dirección, los temas de eficacia y eficiencia en la asignación del gasto presupuestario resultaban decisivos como criterios que introducían la evaluación de políticas para decidir acerca de la asignación de gasto público.

El auge de los estudios sobre políticas públicas también resulta explicable en términos de la creciente intervención del Estado en la vida social. Muchas de las dimensiones que, a lo largo de los siglos XVIII, XIX y primeros decenios del XX, eran ocupadas por la iniciativa privada o empresarial, las comunidades, organizadas o no, los ámbitos de la familia, particularmente la intimidad y privacidad, o por la iglesia y otro tipo de organizaciones de representación social, resultaron transferidos de forma incesante y convergente hacia el terreno de monopolización o cuasi monopolización por parte del Estado.

Así, temas tales como el trabajo, la salud pública, la educación, la promoción del desarrollo económico y social, políticas de vivienda, ordenamiento urbano y territorial, que representaban un conjunto de instancias para concretar los llamados derechos sociales, económicos y culturales se añadieron a las tradicionales tareas estatales, en el viejo modelo de Estado Neoliberal, garantista, fundamentalmente, de derechos civiles y políticos. El análisis de políticas públicas también tomó de la teoría organizacional, la distinción fundamental entre el esquema formal de actuación de los miembros de una organización dada y los esquemas informales, o reales, que en últimas, permitían entender el funcionamiento de las organizaciones públicas, particularmente en el campo que nos ocupa, de aquellos otros que han asumido la responsabilidad de promover, proteger, y concretar, mediante la acción gubernamental, los diversos tipos de derechos ciudadanos.

Fue en tal dirección, la reivindicación para la Ciencia Política del modelo de medios y fines, que había elaborado hace varios siglos Nicolás Maquiavelo —el célebre pensador italiano en su opúsculo “El Príncipe”— donde afirmaba que el estudio de la política se concentraba en las formas y mecanismos para adquirir, conservar, ampliar, u obtener el control del poder político en una sociedad determinada. Para obviar tal distinción semántica, dado que la lengua castellana no permite hacer una diferenciación expresiva, se ha venido utilizando la expresión plural “políticas” atada al concepto “públicas” para traducir en nuestro idioma lo que en la cultura política anglosajona se denomina “*public policies*”. En este sentido, por políticas, se entiende la definición y la implantación de un curso de acción.

Aquí se destaca en primer lugar, la introducción en el campo de las políticas públicas del concepto medular, que se hiciera desde entonces, de la planeación o planificación de la acción estatal. Ello significa reconocer que las actividades de diverso orden que realizan los aparatos del Estado se configuran en función del predominio de una lógica racionalidad. Es decir, el Estado actúa de una manera consciente, deliberada y planificada con miras a lograr determinados objetivos, colocados como metas deseables a alcanzar, para resolver situaciones problemáticas en un presente dado. En este sentido es parte inherente a la definición

de políticas públicas una delimitación o determinación histórica, que transcurre desde una temporalidad A (lo actual), a una temporalidad B, (lo previsible y/o deseable).

Es en estos términos que se comprende la expresión curso de acción. Se trata, en consecuencia, de elaborar un camino y definir unas herramientas y metodologías que permitan llegar al mismo a partir de la utilización, de los recursos institucionales, primordialmente, de tipo legal o sancionatorio, promocionales o consensuales, y de los recursos propiamente materiales o tangibles tales como la utilización por parte del Estado, del presupuesto o las finanzas públicas requeridas para lograr una meta; la utilización de instrumentos de políticas, los cuales se desglosan, primordialmente, en términos de “recursos humanos”. Aquí entra entonces en la Política Pública, como un elemento central de concreción, el papel de la burocracia gubernamental como conglomerado de organizaciones que instrumentalizan y ejecutan efectivamente la política gubernamental con el fin de lograr el objetivo deseable socialmente o definido como prioridad política por el gobierno, de acuerdo con los mecanismos de legitimación que un orden social haya predefinido.

Existe conciencia hoy acerca de que lo estatal no agota a lo público; al contrario, existen muchísimas dimensiones de lo público que, en un proceso de recuperación social y político, son asumidas por la ciudadanía, las comunidades organizadas, el llamado “tercer sector”, y las propias organizaciones empresariales privadas. En tal dirección, al Estado se le asigna el papel de garante o proveedor de última instancia, con base en el principio de subsidiaridad, de los bienes públicos que, a partir de relaciones de mercado, en la dinámica de ofertantes y demandantes, podrían lograr producirse y suministrarse de forma eficaz y eficiente.

Sin embargo, cuando nos referimos a las políticas públicas, el elemento estatal es indispensable, dado que sólo puede calificarse como una política pública a aquella que tenga un principio de universalidad, bajo la jurisdicción de los respectivos niveles de soberanía territorial de que se trate, en consonancia con el criterio derivado de la no exclusión, o si se quiere de la inclusión. En esta dirección, lo público mantiene la etimología de origen de la expresión, el pueblo, o la comunidad políticamente organizada que posee ámbitos, jurisdicciones, deberes

y derechos correspondientes al interés universal; y no a los intereses particulares y privados, aun cuando este sea un espacio complementario legítimo de la acción de los individuos en una sociedad políticamente organizada (E. Varela, 1998).

La diferencia más importante entre la ciencia política y las políticas públicas consiste en el objeto de estudio, debido a que la primera de ellas estudia el poder social, dentro del cual se encuentran el poder público o el poder de estado, Maquiavelo en mi opinión, fue quien mejor definió la política en “El príncipe”; aunque no escribe un texto académico, se podría resumir que la ciencia política explica el problema del poder en términos de la forma de adquirirlo, al igual que la manera de conservarlo. De modo que Maquiavelo definió la política como una actividad humana que se concentra en la lucha y en la búsqueda del poder, la conservación del mismo y en la amplificación incesante de este. Las políticas públicas por su parte no se centran en la manera de adquirir, conservar y ampliar el poder.

Por tanto, a un analista de política pública, a diferencia de un científico político, no le interesa la forma de conseguir, conservar y ampliar el poder, sino la manera en la que se ejerce el poder. Por ejemplo, el marxismo, como teoría política, durante muchos años a través de los diversos autores relevantes, debatió entre sus distintas vertientes sobre el problema de cómo llegar al poder. De hecho, una de las discusiones clásicas del marxismo y la socialdemocracia, era si la forma adecuada de obtener el poder se daría mediante una revolución o través de mecanismos electorales.

Así, la discusión se centra en la forma de conseguir el poder. La mayor parte de los políticos se ocupan de los asuntos primeros que Maquiavelo señaló. ¿Para qué existe un partido político? Este constituye una herramienta cuyo propósito fundamental es alcanzar el poder. En tal sentido éstos se encuentran definidos y centrados por la conquista del poder. La ciencia política discute los temas referentes a los sistemas electorales, los modelos de gobierno y las formas de representación. Existe, además, una sub disciplina denominada “marketing político”, una mezcla de la administración con la política. Sin embargo, tales temáticas de las ciencias políticas, no son centrales en la política pública. La cual surgió —como hemos visto— en Estados Unidos, en las escuelas

de administración con el fin de responder preguntas prácticas, pese a que en cierta medida, sus creadores no lo sabían.

Los temas dominantes en los años 40's, que originaron las políticas públicas fueron problemas fundamentales tanto en Estados Unidos como en Europa. El gasto presupuestario gubernamental. El impacto, la eficiencia o la eficacia del gasto público, en relación con los programas a los cuales se asignaban los recursos. Pues en aquella época se reconocía que la ciencia política no poseía ningún desarrollo sobre el asunto crucial para un administrador público. Como el que hacer con el poder y la relación entre el dinero que se asigna presupuestalmente y la eficiencia o eficacia, de tal asignación en términos de programas.

Las políticas públicas poseen una condición *sine qua non* relevante que Michel Foucault llamaba gubernamentalidad. El ejercicio desde el gobierno de una acción direccionada. Obviamente el gobierno actúa en relación con la sociedad. En este punto se encuentra la definición, Estado-Sociedad civil. Quien primero definió tal relación fue Hegel. Uno de sus aportes fue definir la noción de sociedad civil, retomando nociones anteriores que no poseían el mismo contenido elaboradas por John Locke y por los ilustrados del siglo XVIII. Para Hegel, la sociedad civil es el mundo de los intereses privados que denomina *sistema de necesidades*, el cual se satisface por medio del mercado, que representa el contenedor de la sociedad civil. Ello influyó en Marx que reconstruye y retraduce la misma denominación de sociedad civil, donde la burguesía representa una clase que está explicada en términos de su papel como agente mercantil.

En la visión hegeliana el Estado es una instancia superior a la sociedad y se encuentra por encima del mercado, de modo que lo regula, lo gobierna y lo arbitra. La visión laswelliana es hegeliana: parte del supuesto de que existen múltiples conflictos de interés en la sociedad de mercado y que una parte muy importante de estos, se resuelve por la vía del ciclo oferta-demanda; pero otra, no se soluciona. Lo cual genera asimetrías, relaciones de guerra y conflictividad, de modo que en la visión neohegeliana de Laswell, el Estado se convierte en un árbitro regulador de los conflictos que se presentan en la sociedad¹⁹.

¹⁹ Al preguntarse cuál es el objeto de las políticas públicas, surge la vieja distinción de estirpe hegeliana: la dicotomía sociedad civil-Estado. La teoría clásica de la política pública le asigna como objeto el estudio la interpretación del Estado y la sociedad civil, la matriz originaria se basa en un

La idea del “Estado en acción”, de Bruno Jobert, expresaría la forma en la cual el Estado, como una institución central de gobierno de las sociedades, regula, dirime y arbitra los conflictos de la sociedad civil. Por lo tanto, los ámbitos de la política pública serían aquellos en los que se requiere de la intervención gubernamental frente a los problemas y las demandas sociales; lo cual significa que al presentarse un conflicto social que no precisa del estado, aun cuando haya políticas en la ejecución del conflicto no se trata de política pública.

La política pública, se basa en explicar el funcionamiento del aparato del Estado. La disciplina se crea debido a que una serie de teóricos, sociólogos, administradores públicos y politólogos, empiezan a escribir y a interpretar lo que sucede con el *estado en acción*. La explicación anterior al estado en acción, era realizada sobre todo por los juristas, en términos del llamado derecho administrativo, que explica la arquitectura institucional del Estado, como la separación de poderes, las funciones de los órganos de control, las características de los parlamentos, la función de los mismos, la relación entre el poder central y las autoridades territoriales, que eran temas de derecho constitucional, desarrollables en el derecho administrativo o derecho de la administración pública.

Al rastrear los antecedentes previos a la aparición de la política pública, fundamentalmente, se encuentra que abogados, juristas, constitucionalistas, en cierta medida, son los precursores de la disciplina al igual que lo son, de la propia administración pública. Puede decirse que el deber ser, la formalidad, la estructuración institucional, fueron los asuntos previos que la ciencia administrativa, apoyada en el derecho público, construyó; sin embargo, en el momento en que se inicia el análisis sobre la naturaleza del ejercicio de la acción gubernamental, emerge el ámbito de la política pública. De hecho, una parte fundamental de la política pública se relaciona con la definición del Estado en acción.

En el lenguaje común, las personas mencionan la política pública de manera incorrecta cuando se refieren a actores y sectores, sin que el Estado tenga un papel determinado. Es decir, que sin Estado no existe la política pública. En el derecho se supone que el Estado somos todos,

principio jerárquico: el dominio del Estado sobre la sociedad civil. Se supone entonces intervención, regulación y determinación en las acciones de sociedad civil, allí está la matriz de la emergencia del campo de la política pública.

pero en la administración pública y en la teoría de la política pública no se emplea dicha definición, pues, se asume al Estado como un aparato que administra y gobierna la sociedad. Existe una diferencia entre Gobierno y Estado, ya que se habla de políticas públicas de Estado y no solo de gobierno, para señalar que los gobiernos son transitorios mientras el Estado es más estructurado.

Por tal razón, el término gubernamentalidad subyace a la idea Foucaultiana. Es el Estado ejerciendo una acción de dirección sobre la sociedad, como patrón epistemológico que permite la emergencia de la política pública. En tal sentido, se rompe con el concepto del derecho constitucional de que el estado somos todos. En lugar de ello se supone que la sociedad es incapaz de auto-regirse. Aunque probablemente lo hizo de manera parcial, por medio de esquemas comunitarios de tipo parental y en las sociedades modernas mediante esquemas de tipo mercantil. Sin embargo, existe una gran cantidad de asuntos que no se solucionan con dichos esquemas, sino que requieren la acción gubernamental como árbitro que direcciona, condiciona y regula las interacciones sociales, lo cual se lleva a cabo a través de políticas públicas.

Desde dicha perspectiva, las políticas públicas se interpretan generalmente como orientaciones estratégicas de la acción gubernamental, que intentan resolver conflictos y demandas que el Estado recibe de la sociedad. Tal es el sentido con el cual emergió, en los años 40's la política pública como un estudio sectorizado de la acción gubernamental, en materia de vivienda, salud, presupuestación, políticas de defensa, soberanía y demás aspectos. En algunas ocasiones el Estado prefiere que no se genere una política pública. Pero no tener una política es una forma de poseerla. Así pue, s existen también políticas públicas por omisión. Simplemente se toma la decisión de no actuar frente a un tema y ello constituye una manera de acción gubernamental, al inhibirse de intervenir en una problemática.

La política pública es una acción gubernamental que puede ser definida por el Estado, donde se distinguen dos modelos: el primero de ellos es el proactivo, es decir propositivo. El segundo, es el reactivo. El cual se refiere a aquellas políticas que no se encuentran en la agenda del gobierno. Sino que se desarrollan como resultado de la presión de actores sociales.

La política pública es una relación entre el Estado y la sociedad donde, en múltiples ocasiones, esta última presiona para que los gobiernos generen las políticas. Aunque muchas de ellas son el resultado de agendas gubernamentales en temas donde la sociedad no ha efectuado peticiones. De modo que existe un elemento sumamente importante en la política pública, que consiste en el liderazgo, en la programática de los partidos y los movimientos de opinión, al plantear temas que la sociedad entera no reclama. Pero que un grupo de interés o de expertos considera que debe formar parte de la agenda. Una parte importante de las políticas gubernamentales corresponde al ámbito de lo reactivo. Es decir, el que una nueva autoridad continúa la agenda impulsada por el gobierno anterior. Y ello en virtud de que el aparato del Estado es rutinario. Posee una inercia burocrática que implica políticas públicas que se basan en la continuidad de las mismas.

El gobierno es el agente decisor de la política pública. Sin embargo, esta puede construirse desde los grupos de interés. Incluso, formalmente para desarrollar una política, los gobiernos consultan expertos o centros de pensamiento, quienes trabajan en el diseño, preparación y formulación de políticas. En general, la política pública emerge desde la sociedad civil en términos de las demandas y de los requerimientos, trabajando en el diseño de las políticas que interesan. La política pública es una disciplina pragmática que no se ocupa del *deber ser*. El autor ítalo norteamericano, G. Majone afirmó que toda política pública tiene un componente retórico.

Scott, por ejemplo, discute desde “de la generalidad a la singularidad del ejercicio del poder”, lo que en la jerga del Management de políticas públicas se llama esquema *Top Down*. Esto alude a las formas como se está construyendo en la sociedad poder; no solamente desde la perspectiva del Estado sino desde lo social. *Policy networks*, o sea, en la política en forma de redes. Las redes de interacción, las redes formales e informales. Los sistemas de agregación y desagregación. Toda interacción implica relaciones de poder. No es el poder detentado en un centro específico; pues hasta los subordinados tienen un poder. No sólo el de resistencia sino en sus interacciones. Por ello fue además importante estudiar cómo, los excluidos o los pobres, estaban construyendo poder, generándose procesos en redes y tejidos asociativos (el llamado tejido social). De

acuerdo con lo anterior, las “minorías activas” de la sociedad civil, y la sociedad política (conformadas por las élites del mundo de la política y el mundo de la administración pública, los movimientos sociales y el público en general), jalonan la realización de una política, e influyen los criterios de asignación de recursos del Estado.

Clases y tipologías de políticas públicas

Una vez precisada de forma general la naturaleza de las políticas públicas, resulta conveniente descomponer los términos en los cuales se realiza el análisis de las políticas públicas. Como lo afirman J. Meny y J. C. Thoenig (1996), una política pública se presenta generalmente como un programa de acción que desarrolla el Estado en un sector determinado de la sociedad, o en un espacio geográfico claramente delimitado.

De acuerdo con esta tesis las políticas públicas podrían entonces clasificarse en: a) sectoriales; b) territoriales. Esta distinción parte de aterrizar el análisis, clarificando cuando se trata de una política sectorial, o si alternativamente, estamos ante una política de tipo territorial. De esta manera, la distinción entre políticas públicas sectoriales y territoriales constituye un primer nivel de análisis que permite que las comunidades organizadas y en general los diferentes grupos organizados que actúan en relación con la demanda de políticas públicas, tengan un primer criterio para clarificar cuál es su interlocutor; qué agencias del Estado responden por la definición, implementación y retro evaluación de una política pública determinada.

Políticas públicas sectoriales

Las políticas sectoriales, generalmente, tienen su origen, dimanar desde un centro de decisiones. En las democracias, dicho centro lo constituye el Congreso o Parlamento, y es a los legisladores a quienes compete la determinación y la especificación de los contenidos esenciales y los objetivos de una política pública determinada, tanto de naturaleza sectorial como territorial. Pero en lo que concierne, específicamente, a las Políticas Públicas territoriales estas se desprenden desde el nivel global del Estado-Nación, dado que es posible que las políticas territoriales sean establecidas de manera relativamente autónoma por

niveles subnacionales. En el caso de Colombia, por ejemplo, pueden encontrarse políticas territoriales definidas por los gobernadores de los departamentos, las asambleas departamentales, los alcaldes, los concejos municipales o algún tipo de interacción de unos con los otros, incluyendo la cooperación o la mediación del nivel central.

La diferencia fundamental estriba, en consecuencia, en que las políticas sectoriales implican un rango de decisión de tipo nacional que cobija a toda la sociedad, en un campo de intereses de formulación, diseño e implementación de política determinado. Tales políticas cobijan a la totalidad de las instituciones, públicas, privadas o mixtas que existen en nuestra sociedad, y con ellas se conserva el carácter coactivo, universalista e inclusivo que habíamos definido como criterios para la definición de una política pública. Así, la discusión sobre los términos de configuración, ajuste o cambio de tal política no se elabora ni se concreta en los niveles subnacionales. Lo mismo podríamos afirmar para el sector de la salud.

Allí, igualmente, el resorte de las definiciones de la política pública está en manos del Congreso. De otro lado, en esa misma dirección, los grupos de interés que resultan afectados por tal política pública, los médicos que consideran nociva la proletarización sufrida por su gremio, los profesionales paramédicos de diverso orden, los clientes o usuarios afiliados a las instituciones intermediarias de la salud pública (EPS), los agentes prestadores del servicio, en una perspectiva empresarial (IPS), y, finalmente, los usuarios que corresponden a los sectores marginales y excluidos para los cuales la ley ha diseñado un sistema de asistencia complementario, denominado popularmente SISBEN, etc. Todos estos actores interesados en incidir en el tipo de política pública, han de reconocer su naturaleza sectorial.

Políticas públicas territoriales

Las políticas territoriales son, de suyo, mucho más complejas en su análisis que las políticas sectoriales. Es relativamente sencillo analizar los términos de referencia de una política, tal como las que acabamos de describir en salud, educación, vivienda, etc. En cuanto compete a las políticas territoriales, éstas son políticas de tipo transversal; es

decir, siendo asumidas por una instancia de poder soberano en el nivel central, Gobierno, Ejecutivo nacional y/o Congreso de la República, son adicionalmente desarrolladas y concretadas en el nivel departamental, Gobernador, Asambleas Departamentales; y en el nivel local, Alcaldes, y Concejos Municipales. El radio de acción de la política atraviesa muchos elementos sectoriales, precisándolos, moldeándolos, y en últimas, determinándolos en su aplicación real.

Un ejemplo vívido de la dimensión de la política territorial lo encontramos en los programas de gobierno que presentan a las elecciones los candidatos a las alcaldías, (elemento constitutivo del voto y mandato programático) y que posteriormente, se concretan de manera más sofisticada en los planes de desarrollo municipal. Generalmente, los grandes objetivos programáticos de la acción gubernamental en el nivel municipal implican la mezcla o la integralidad de diversas políticas públicas. Si, por ejemplo, el eje de una campaña electoral es la búsqueda de la paz social en una jurisdicción determinada, resulta obvio que la sola negociación política con protagonistas de procesos violentos, tales como ocurre en el nivel local con las milicias populares, grupos de delincuencia organizada, pandillas juveniles, y otro tipo de actores, que preferencialmente tienen lógicas de poder local, resulta insuficiente.

Es menester que una política pública de pacificación en un nivel local, deje de lado, por supuesto, las dimensiones nacionales y globales de la política que corresponderían al campo sectorial ya delimitado, y pretenda, en cambio, una integralidad en términos de convergencia de recursos, de protagonistas, mediante mecanismos de cohesión y de cooperación de naturaleza horizontal. Así los temas de la calidad de vida, vivienda digna, cobertura educativa, asistencia en salud pública, resultan complementarios y vinculantes para la concreción de una política de desarme de organizaciones criminales o delincuenciales juveniles de tipo local, dado que sólo de una manera complementaria con los objetivos específicos de pacificación, en términos por ejemplo de salud pública, sería posible hacer viable un tipo de reconversión o de reinserción de dichos sectores.

Por supuesto, ello también implica un elemento muy importante de políticas públicas territoriales que integren elementos económicos.

Tipologías		
Hegemónicas	Transaccionales	Dominación
Régimen político. Tendencia dominante en una coalición social que ejerce poder desde el gobierno.	Políticas resultantes de la negociación entre grupos de intereses y de presión.	Políticas en las cuales el Estado ejerce fuerte coerción sobre la sociedad civil.
Legitimación	Promocionales	Compensatorias
Políticas enfocadas en la preservación del orden y la legitimidad social y tienen una naturaleza flexible que reconoce el cambio en la sociedad.	Políticas de la agenda institucional de las organizaciones públicas.	Políticas que buscan ampliar criterios redistributivos y corregir los desajustes generados por decisiones políticas previas y por el mercado.

Fuente: XXX

La vinculación laboral, la promoción de microempresas, programas de ayuda frente a desplazados, de capacitación laboral, atención de mujeres cabezas de familia en programas productivos, reintegro al campo de los desplazados, etc., son también partes integrales de una política pública territorial. Por el ámbito de su aplicación pueden ser clasificadas en locales, regionales, sectoriales, nacionales y supranacionales o globales.

Otras clasificaciones

Adicionalmente, los analistas de políticas utilizan otras clasificaciones que, sin negar el modelo anterior, permiten una interpretación de numerosos escenarios en los cuales se configura y aplican políticas públicas. Para ello, se toma en cuenta la dimensión prácticamente inagotable de asuntos y temas que son objeto de regulación e intervención por parte del Estado²⁰. Veamos algunas de ellas:

- a) **Hegemónicas:** Consideradas como las políticas que marcan un periodo político, que reflejan, por lo tanto, la tendencia dominante de una coalición social que ejerce su poder desde el gobierno. Se puede decir que constituyen las líneas centrales y programáticas del gobierno en cuestión. Son igualmente denominadas como mega políticas, o macro proyectos, dado que sobre su implantación se concentran los recursos y esfuerzos de la administración pública.
- b) **Transaccionales:** Esta tipología la constituyen aquellas políticas que

²⁰ Para el desarrollo de este acápite nos apoyamos con algunas variaciones en la excelente sistematización del profesor Carlos Salazar Varg. Cfr: ("Las Políticas Públicas", 1999).

son resultado de la negociación entre grupos de interés y de presión, incluyendo grupos subordinados de la sociedad. Estas políticas son producto de la concertación o diálogo entre sectores.

- c) **De dominación:** son políticas en las cuales el Estado ejerce fuerte coerción sobre la sociedad civil, e incluso operan frecuentemente en el terreno internacional bajo las actuales dinámicas globalizadoras. No siempre implican *strictu sensu* el uso efectivo de la fuerza. En virtud de lo anterior dichas políticas de dominación se pueden convertir a menudo en políticas de cooptación; de tal manera que el poder político intentará hacer partícipe a los diversos sectores sociales de una manera casi obligatoria, en las políticas de represión, las cuales usualmente implican formas de discriminación, exclusión y/o neutralización. En este sentido su característica central es la obligatoriedad propulsada desde el Estado hacia los dominados. En muchas ocasiones la garantía efectiva de los derechos humanos, implicará el uso efectivo de la fuerza del Estado contra aquellos sectores, incluyendo autoridades gubernamentales que violen sistemáticamente tales derechos.
- d) **Políticas de legitimación:** están enfocadas en la preservación del orden interno y la legitimidad social. Primordialmente, hacen referencia a procesos de Asamblea constituyente, elecciones, diálogos de paz, los cuales son procesos que llevan inmerso una directriz de conservación social. Se supone que estas políticas intentan obtener un consenso social efectivo para la acción del Estado.
- e) **Promocionales:** En general, con este término se describen las políticas públicas que constituyen parte sustancial en la agenda institucional de las diversas organizaciones públicas. En tal medida constituyen el corazón mismo de la iniciativa gubernamental. Unos ejemplos vívidos son aquellas que se dirigen al apoyo y desarrollo de un sector determinado a las cuales se les conoce comúnmente como políticas de incentivación.
- f) **Compensatorias:** estas políticas buscan aplicar criterios redistributivos y corregir los desajustes generados por decisiones políticas previas y, por el mercado. A través de ellas el Estado usualmente pretende lograr el equilibrio de un sector que se encuentra en problemas. Estas políticas son de carácter *ex post*, es decir, ocurren

cuando se requiere la intervención del Estado para corregir una grave inequidad.

El reconocido teórico Theodore Lowi identificó, adicionalmente, cuatro categorías al analizar la relación entre el Estado y los ciudadanos, señalando que: “Siempre la acción del Estado pretende influenciar el comportamiento de los individuos, ya sea de manera individual o de manera colectiva”. Con ello apuntó a definir una de las características centrales de las políticas públicas en la medida en que siempre éstas implican un carácter vinculante y universal de acuerdo con su rango de aplicación. Así, la coerción puede ser fuerte o débil, y se ejerce hacia individuos, comunidades y sociedades.

Lowi (1985) considera que las políticas públicas pueden ser:

Distributivas	Reglamentarias	Infraestructura	Redistributivas
Nivel de coerción débil y la aplicación es individual.	Nivel de coerción fuerte y aplicación individual.	Nivel de coerción débil y aplicación colectiva.	Nivel de coerción fuerte y aplicación colectiva.

De tal modo que, según Lowi, las Políticas Públicas cuyo nivel de coerción es débil y su aplicación es individual, se denominan distributivas. Unos ejemplos de lo anterior son aquellas que operan como mecanismos a través de las cuales el Estado presta servicio individual como servicios públicos domiciliarios, salud, educación. Otro tipo de políticas que tienen un nivel de coerción fuerte y su aplicación es individual, Lowi las denomina reglamentarias.

De otro lado, las políticas cuyo nivel de coerción es débil y su aplicación colectiva o generalizada se denominan políticas de infraestructura, pretendiendo garantizar que el Estado cumpla funciones de subsidiaridad y de soporte al desarrollo económico y social. Finalmente, Lowi catalogó a las políticas cuyo nivel de coerción es fuerte y su aplicación colectiva como redistributivas que equivalen a las compensatorias, ya analizadas. Esta ideología managerial estuvo presente, fue constitutiva, desde sus orígenes, de las nuevas tendencias de interpretación de las Políticas Públicas. Recuérdese en este sentido el conocido análisis de Charles Lindblom (1992) (véase además N. Roberts, 1998), donde se formula la contraposición entre el modelo de análisis de políticas públicas,

denominado racional-exhaustivo, respecto del incrementalismo (o incluso del modelo radical del incrementalismo lógico).

En esta perspectiva, se plantearía la rutina organizacional, la marcha vegetativa de las organizaciones, manejadas desde una cómoda posición burocrática, fundamentalmente, de naturaleza estática, etc., como la descripción realista del funcionamiento del aparato de gobierno. Y a esta descripción se le opone la utopía de un manejo público construido por la acción consciente de orientación por parte de los cuadros directivos. De esta manera, en la orientación racional exhaustiva se supondría que la marcha de la organización depende en especial de la capacidad, previsión y visión de los dirigentes. Y esto, especialmente, en el campo de las políticas públicas, donde los dirigentes tienen un grado mucho mayor de capacidad de acción, comparados, vgr, con los del sector privado, ya que los primeros tienen en sus manos la posibilidad real de afectar con sus decisiones el conjunto de la sociedad.

Es decir, los directivos gubernamentales, a pesar de que tienen restricciones institucionales que no posee el sector privado, tienen una mayor capacidad de acción y de coacción, incluso, sobre los elementos de su entorno. Algunos de los teóricos de la administración pública han recuperado el antiguo concepto de la sociología política de los años 50's y 60's, ampliamente usado en francés, denominado Estado de mercado con el cual se hace referencia a un estado que, gobernado por las lógicas mercantiles, provee bienes públicos, pero trata de mercantilizarlos y produce las ideologías del tipo *New Public Management*, como lógicas centrales de la acción gubernamental.

Ciclos de vida de las políticas públicas

También ocurre que un ciclo de política pública finalice en la medida en que el Estado ya no resulte necesario para la satisfacción de una demanda ciudadana. El terminar el ciclo de vida en el que el Estado ejecutaba directamente o concesionaba la provisión de bienes alimentarios, no significa que el Estado deje de tener una responsabilidad en la materia. Lo que ocurre es que a partir del momento en que las organizaciones comercializadoras estén plenamente capacitadas para satisfacer una determinada demanda social, la labor estatal se transforma.

En el caso específico de los derechos humanos involucrados en este tipo de temáticas, el derecho al trabajo implica la intervención de las oficinas respectivas de carácter gubernamental que velan por el trabajo en condiciones dignas, en términos de la contratación laboral, los derechos adquiridos por los trabajadores, los derechos de asociación y sindicalización, los derechos a la protesta legítima, etc., en el campo de actividades que son hoy de resorte empresarial o de organizaciones sin ánimos de lucro, así mismo como el Estado continúa desarrollando una labor de tutela y protección en relación con el derecho a la vida, derivado de la función indelegable que al Estado le compete de garantizar la provisión de los bienes alimentarios de un sistema social dado.

De tal manera que, aun cuando el Estado ya no provea los recursos, podría perfectamente asumir una tarea de subsidiaridad; valga decir, que cuando haya problemas agudos de abastecimiento, no puede dejar que esto se resuelva a la libre inercia de la oferta y la demanda, sino que se referirían medidas de intervención económica para garantizar, más allá de las condiciones de precios de mercado, el que las demandas ciudadanas, en cuanto abastecimiento alimentario, sean satisfechas.

Aquí lo que ha ocurrido, por lo tanto, es que una política pública, ha finalizado su ciclo: la de provisión directa de bienes y servicios a cargo del Estado local, y ha tomado su lugar otra política pública que básicamente consiste en garantizar, desde el punto de vista de los derechos de protección, que el abastecimiento alimentario sea efectivo para un conjunto social determinado. La dimensión temporal hace referencia al momento en el cual se cumple el ciclo de vida de una política pública, así mismo como cada espacio difiere de otro en condiciones, ocurre en el tiempo. La tendencia del momento está dada por varios aspectos, entre ellos el sistema político, las condiciones climáticas, el desarrollo social. Cada política se desarrolla en un tiempo que puede ser diferenciado de otro. La perspectiva “clásica” del proceso de las políticas, emerge en discursos relativamente estructurados, desde los años 60’s del pasado siglo, principalmente en los EE UU, los cuales intentaron comprender y explicitar racionalmente los procesos de implementación. Según los modelos “clásicos” (Laswell, 1952, Jones, 1970, Salazar, 1998) el ciclo de vida de las políticas públicas está compuesto por las siguientes etapas:

Demanda social: En una primera etapa diversos sectores ciudadanos identifican una situación problemática y reclaman una respuesta gubernamental. En esta etapa nace la idea que dará como resultado la política pública. Las diversas organizaciones sociales cumplen un papel muy importante, dado que constituyen el origen de identificación de situaciones problemáticas y obligan, políticamente, al Estado a encontrar respuestas.

Diseño y formulación: Una vez identificado el problema hará parte de la agenda gubernamental correspondiente. Generalmente el Estado tramará una interlocución con los demandantes, generando a menudo procesos de negociación. De manera usual la burocracia estatal en los niveles medio y superior interpretará política y técnicamente tales demandas en términos de: rentabilidad política, conveniencia social, viabilidad financiera y técnica, marco legal de actuación, etc y finalmente, integrará estos elementos mediante mecanismos previstos para la toma de decisión respectiva.

Ejecución o implementación: Este punto del ciclo constituye usualmente la más aliviada dimensión de la expresión: “Estado en acción”. En tal sentido, se propugnó —desde estas teorías ortodoxas— que la clave de la implementación, la daría el seguimiento del proceso de políticas. Así, un buen control disminuiría o anularía la distancia entre planeación, diseño e implementación. Solo así sería posible que la ejecución de una política correspondiese a la decisión tomada originalmente. Esta metodología parecía unir la formulación y la implementación como una sola etapa del proceso. Por otro lado, emergió una visión según donde la implementación era resultado de una negociación entre actores.

Desde esta perspectiva, las políticas eran adoptadas en la medida en que, como discursos e ideologías, se reconfiguraran por la negociación de intereses entre los diversos actores. En esta etapa se asignan las responsabilidades para la ejecución, se invierten recursos; se ejecuta el presupuesto y se determinan los grupos que van a participar. Allí, es importante el rol de los operadores y agentes de la implementación: las burocracias públicas y otras esferas de la administración pública, así como las formas delegadas y concesionadas, en que otros agentes, privados, mixtos y sociales, juegan un rol decisivo en la implementación

(Du Gay, 2005, Barzelay, 2001)., ya que, en los últimos tiempos, han ganado espacio los procesos de privatización de las políticas.

Evaluación: ésta consiste en una actividad encaminada a determinar los cambios e impactos que ha generado en términos reales una política pública. Se busca adicionalmente corregir, ajustar y, en casos extremos, suprimir una política, con base en la medición de sus efectos. Pese a los desarrollos y elaboraciones que se han hecho en el campo de análisis del proceso de las políticas y de su implementación, quedan muchos problemas por resolver²¹.

En todo caso, desde la visión *Top Down*, esto resultó a lo larga en la formación de una teoría fuertemente hegemónica. Se suponía que en las esferas gubernativas se tendría una mayor capacidad de análisis e información comprensiva, y que el Gobierno ostentaba la función de dar respuestas a las demandas sociales (Mazmanian y Sabatier, 1981). Este tipo de respuestas se concretaría a través de la superioridad de la racionalidad técnico-burocrática. Sin embargo, pese a este predicamento, aun en nuestros días, los altos ejecutivos y los gerentes públicos reconocen un alto grado de incertidumbre; pues, las agendas proyectadas y los diseños de las políticas no se parecen en nada, o muy poco, a lo ejecutado. Diversos trabajos han trazado discusiones y aportes (Wildaswky, 1988; Presmann y Wildasky, 1973; Aguilar, 2006, 1992; Bardach, 1977; O´Toole, 1997, 1989). Se ha configurado así, un patrón originario, que en políticas públicas constituye la matriz de la implementación de políticas.

²¹ Pese al corpus doctrinal de la Gestión y la Política pública, se hace difícil acertar en su puesta en acción. Ello se agrava por las dificultades de los operadores (burocracias públicas, mixtas, agentes sociales o privados, agencias de regulación, entre otros) para cumplir los objetivos programáticos o estratégicos de las Políticas, o así mismo, para actuar en el terreno reactivo de la satisfacción de las demandas sociales. El ciudadano común se queja del Estado, al que considera incapaz de dar respuestas satisfactorias a sus reclamos. Ciertamente, el público reconoce que a veces se dan respuestas legales, pero éstas son insuficientes y muchas veces decepcionantes. Generalmente, cuando se presenta un problema, como respuesta se construye una política pública a partir de una normatividad constitucional, legal o incluso reglamentaria y administrativa. Una de las quejas frecuentes, no sólo de los ciudadanos sino también de los propios operadores de la política y de los analistas, son las dificultades para hacer válida estas respuestas formales o administrativas del Estado. Se critica a las autoridades gubernamentales por ejecutar políticas como un monumento a la improvisación: la puesta en escena de la ciencia del “chamboneo”, o del salir del paso (Lindblom, 1959), que consiste en improvisar, resolviendo los problemas que se presentan, pero con un costo muy alto, retrasos y pérdidas de recursos públicos.

En el pasado, se discutió sobre implementación, principalmente, en torno al aparato burocrático del Estado. Se reconoció a la implementación de políticas, como el ámbito espacio temporal en que las decisiones de Políticas se llevaban a cabo; se concretaban en acciones de Gobierno y en resultados tangibles de las políticas (Bardach, 1978; Leach, Pelkey y Sabatier, 2002). En una primera etapa, las diferentes opciones teóricas se centraron sobre la ineficiencia en los procesos burocráticos de Implementación. La concepción clásica de la implementación veía a esta fase como un ámbito en que las metas y objetivos programáticos, se concretaban en cursos de acción y realidades políticas. De cierta manera, la implementación ha sido el espacio de la acción gubernativa que materializa las promesas y la retórica de las políticas públicas (Oszlack, 1980; Majone, 1989).

En el fondo, se creía que todo se resolvería con el reforzamiento y la actualización del modelo burocrático. La teoría de las políticas públicas se transformó, pues, de forma adaptativa, buscando corregir los errores y las patologías del aparato administrativo burocrático (Majone y Wildavsky, 1998). La primera estrategia resolutive resultó emblemática: en el capitalismo de *Welfare State*, el Estado monopolizador, centralista, con enormes burocracias, enfrentaba los problemas de la implementación por la vía de la centralización monopólica de sus funciones. En tal vía se apeló al paradigma burocrático weberiano. Se dirigieron los esfuerzos a una progresiva mejoría de la racionalidad instrumental, con mejores diseños, reformando las interacciones en el aparato, la profesionalización y competencias de los burócratas, etc.

Además, en la medida que se presentaban problemas la alternativa consistía en ampliar las plantas de personal, o crear otros operadores de Políticas, con el consiguiente impacto sobre el gasto público. En efecto, en una primera etapa —que se dio desde comienzos del siglo XX, hasta los años 60-70 del siglo pasado— la solución de la ejecución de políticas, se halló fortaleciendo las burocracias públicas, y apelando a la mayor y mejor tecnologización de sus modos de gestión (Guttman, 2004). Esta visión se aplicó al Servicio civil y al aparato administrativo tradicional, así como a las entidades estatales de carácter descentralizado, y a las grandes empresas públicas. Se trabajó en la programación presupuestal,

la asignación y ejecución de recursos en planes y programas, así como en su evaluación.

Barnard (1938) y otros autores del Management americano, (Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999) postularon que la implementación se estructuraba a partir de la diferenciación entre organización formal e informal; pues por una parte, estaría el esquema burocrático misional, los reglamentos, normas y protocolos de actuación de las organizaciones; y por otra, las formas de actuación informales. Estas últimas expresan la actitud de las personas en relación con referentes valorativos como el cumplimiento de los horarios y compromisos. Esos fenómenos organizacionales no son patologías; pues por la naturaleza funcional de la organización existen niveles formales e informales. Tales protocolos de normalización y estandarización resolverían la puesta en acción de las políticas.

Barnard (1938), en particular, planteó una relación entre autoridad y comunicación, donde residía una diferencia epistemológica y política, entre las decisiones tomadas y la manera como éstas eran interpretadas por los ejecutores de la política. En este sentido, elaboró un análisis para el ámbito organizacional, tomando como referente el concepto de “ruido” propuesto en la teoría de la comunicación (Shannon y Weaver, 1949). Según este modelo en el proceso comunicacional existe un emisor, un receptor, un medio, un mensaje y un código, y esta relación múltiple permite la comunicación. Además, siempre que haya comunicación, habrá “ruido”; es decir, al envío de un mensaje, siempre el mensaje original no llegaría exactamente igual a quien lo recibe. Sofisticando el argumento, el ruido se presentaría por razones cognitivas. En el caso organizacional, al emitir una instrucción o una orden, la capacidad epistemológica de quien la recibe siempre sería limitada. No se trata de sabotaje o desobediencia del aparato ejecutor, sino de problemas para la interpretación, como producto de una antonimia de códigos contenidos en el mensaje.

Los teóricos del Management estratégico, basados en los planteamientos de Barnard (1938), y de Simon (1979, 1964, 1971), postularon que buena parte de los problemas en la ejecución de políticas estaban también asociados al bloqueo por intereses, por “lógicas corporativistas”.

Por lo anterior, al momento de ejecutar una política, se debería reconocer los intereses corporativos de los operadores. En el ámbito organizacional tales grupos entrarían en contradicción con otros intereses. Las organizaciones no son, por lo tanto, cuerpos homogéneos, y los conflictos de interés deberían resolverse desde la acción estratégica de las instancias directivas. En particular, a través de procesos complejos de reingeniería, planeación estratégica, rediseño organizacional y otras acciones de negociación y resolución de los conflictos inter organizacionales (Mintzberg, 1983; 2012).

Recuérdese que Majone y Wildavsky (1998) hicieron una revisión crítica al estudio de la implementación de las políticas públicas, tratando de hallar el lugar y la importancia que dicha implementación ocupa durante el proceso. Se preguntaron: En qué sentido la implementación de una política sigue de manera fiel la idea original sobre la cual se fundamentó el diseño; o, por el contrario, si tal idea original puede ser “traicionada” por los implementadores, movidos por las condiciones del contexto, o por las múltiples interpretaciones que ellos realicen de la idea original, pues en función de sus propios intereses, estos actores pueden ajustar los objetivos de la política.

Al señalar que en realidad los hechos trascendían la teoría, Majone y Wildavsky (1998) hicieron una crítica: Cómo establecer continuidad entre indicar una meta y la etapa posterior de adelantar un plan. Ya que ello implicaba que en el proceso apareciesen elementos de contingencia —ruido— o sencillamente que emergiesen cuestiones no contempladas que alterarían de manera radical el plan original. Según Meny y Thoenig (1992), la perspectiva propuesta por Majone y Wildavsky (1998), se podría traducir como aquella en que el rol de los implementadores resultaba determinante en el proceso. Los ejecutores adoptarían posiciones frente a la alternativa de distracción de recursos; o, concomitante a lo anterior, frente a una deformación de los objetivos, la elusión de los controles, o el uso de la ley para favorecer otras políticas públicas.

A su manera, el ejecutor es un empresario político. El ejecutor, al que se confiaba formalmente una política pública, jamás actuaría solo, sino en cooperación o a través de otros actores sociales (individuos, grupos, instituciones, etc.). Generalmente, este sistema interorganizativo ha sido

informal. El resultado de la ejecución dependería de la capacidad de las Organizaciones para administrar su interdependencia, y en la forma de apropiación de las prescripciones de políticas públicas (Bardach, 1977; Meny y Thoenig, 1992).

Por ello, la implementación de las políticas públicas fue adquiriendo identidad en la llamada “movilidad”, guiada por un principio de circularidad. Este principio integraba las preferencias de los Estados en materia de políticas públicas, y los intereses de los múltiples actores encargados del diseño y la implementación, teniendo en cuenta sus aspiraciones de poder y su capacidad de negociación. En otras palabras, esta perspectiva ponía en tela de juicio la función privilegiada del decisor, ya que éste quedaba siempre en entredicho, una vez el plan, programa o proyecto pasase a manos de los ejecutores, quienes, sin dejar de seguir sus imperativos de tipo legal, organizativo o consensual, de todas maneras, buscarían hacer valer sus propios valores e intereses durante la implementación.

El asunto se redujo a una lógica simple e instrumental: Si una política se implementaba bien era porque estaba bien diseñada. De este modo, el problema de la implementación no residía en la ejecución de la política, sino en el diseño o en la formulación del diseño. También se argumentaba que, si una política pública no se ejecutaba, era porque no existía el suficiente proceso deliberativo y de construcción de la política con legitimidad, lograda a través de procesos de toma de decisiones. Siempre se retornaría a la misma lógica, porque el proceso de toma de decisiones estaba incompleto o inacabado. De este modo, en el ciclo de la política, la implementación apareció como una variable dependiente de la decisión y del diseño, porque primero se tomaba una decisión; se la construía en términos de política, y luego vendría la etapa en que la política se implementase.

Límites de la teoría del ciclo de políticas

E. Cabrero (2000) destacaba aspectos claves para el análisis de políticas: el régimen político, los modos de la gestión de las organizaciones y entidades públicas, los arreglos y regulaciones institucionales, y finaliza enfatizando las tradiciones culturales; con lo cual, cuestiona la

transferibilidad de los patrones anglosajones de políticas públicas. Es posible que la deliberación esté siendo perturbada por la manipulación del Estado o de algún grupo de interés. Esta discusión operacional de la democracia, la interpretó filosóficamente Rawls, quien tradujo teóricamente dos grandes conceptos: el consenso superpuesto, y el Velo de ignorancia, que implica que para fundar el sistema político los ciudadanos se integran sin tener conciencia de los conflictos de intereses. Es decir, que la integración a la sociedad es previa a los conflictos de interés.

El primer concepto se refiere al hecho según el cual, aun cuando existan los conflictos de interés, todos tenemos objetivos en común; es decir, los enemigos poseen bases comunes. Esto es, para que exista un enemigo se parte desde un principio de identidad; por lo cual no hay enemistad sin un principio de amistad, o de interdependencia. De modo que el desarrollo teórico más sofisticado de la corriente pluralista según Rawls es el pluralismo como una condición de la democracia, denominada por Rawls (1971), (citando a Platón) como “sociedad bien ordenada”, la que tiene un consenso institucional que permite la deliberación y un consenso básico entre los miembros de la sociedad, aun cuando no implique igualdad, dado que la sociedad plural tiene como fundamento la desigualdad. Por lo tanto, según Rawls la igualdad no es la meta, sino la equidad; que consiste en que todos tengan el mismo mínimo común de recursos; el derecho mínimo común es la posibilidad de participar en la política.

En la propia literatura de política pública, se presentó una fractura en el paradigma dominante. Desde la política pública surge una crítica que consiste en decir que esta idea de acuerdo con la cual la deliberación política es un escenario neutral que termina con un resultado pluralista no es cierta; debido a que, en general, los grupos dominantes de presión más importantes tienen la capacidad de direccionar lo que corresponde a este campo. Existe una corriente marxista, claramente definida en relación con este tema, la cual explica que la política pública en las sociedades avanzadas, son las que tienen una gran capacidad de control sobre el estado; es decir, que perturban el pluralismo y lo convierten en cosmético, ya que se desarrolla la democracia participativa y el debate;

pero las decisiones en última instancia en las sociedades capitalistas las toman los grandes conglomerados económicos a través de mecanismos tales como el cabildeo, manteniendo una perspectiva instrumental del estado en el sentido de que, este es un aparato administrativo sin autonomía propia, sino que está al servicio de los intereses sociales de las clases dominantes; por lo cual, la política pública es ideología según la corriente marxista, donde la deliberación se encuentra ligada al control sobre la agenda pública por parte de los grupos económicos, quienes dominan los medios de comunicación.

Es necesario aclarar que no existe una homogeneidad absoluta en el universo académico del que emerge la política pública en los Estados Unidos, sino que corresponde a un país donde se han generado grandes desarrollos, un paradigma dominante y existe una versión diferenciada, donde la tesis central es que toda democracia es oligárquica, pues las personas ricas que poseen más recursos, tienen la capacidad de direccionar las políticas.

Cabrero y Guerrero, discutían si era posible en América Latina desarrollar un corpus académico que reflejase el análisis de problemas propios, por fuera de los paradigmas dominantes. En efecto, en países tales como México, Argentina y Brasil se presentaron aportaciones desde la ciencia política y desde la administración pública. En América Latina, se encuentra una sociedad civil actuante, con movilizaciones ciudadanas, movimientos sociales, fuerzas regionales, políticas, sociales, capaces de construir demandas para que las respuestas del Estado originen políticas públicas. En América Latina, la política pública no fue construida en términos de la respuesta estatal a las demandas de la sociedad. Lo que ha predominado ha sido un monopolio estatal en la configuración de la agenda. Así, ciertas elites políticas, administrativas y económicas que han gobernado los países han tenido el monopolio de la agenda. Y al lado de ello, el monopolio de las políticas públicas.

La idea de la modernización y de incorporar a América Latina los valores anglófonos fue el paradigma que apareció desde el inicio del siglo pasado. En el ejemplo colombiano, se encuentra en los debates de Rafael Uribe Uribe en el congreso, con relación a los indígenas, teniendo en cuenta que las soluciones de estos últimos son integrales,

lo cual desapareció con el programa civilizatorio ya que se convirtieron en cristianos, que hablaban español y trabajaban como campesinos, por lo tanto, desaparecieron como indígenas; en Argentina ocurre la misma lógica de civilización y exterminio.

Los temas del pluralismo y la cultura hacen parte de la agenda en los últimos 30 años, sin embargo, no lo fueron en el periodo anterior. Las políticas públicas se entienden entonces como una caja de herramientas común a diversos modos de razonamiento y a diversos modos de hacer las cosas de las disciplinas. Esto ocurre, por un lado, a partir de una epistemología multidisciplinaria; y, por otro, en el marco de su paradigma original creado por las herramientas de las ciencias económicas y financieras.

En cierta medida, América Latina todavía es tributaria de la vieja dicotomía fundacional de Woodrow Wilson, lo que podría llamarse la prehistoria de las administraciones públicas, donde existía una fuerte separación entre lo político y lo administrativo. Y donde la política tiene una lógica diferente a la administración. Esta separación hace que la Administración Pública, en cierta medida, trate de tener una lógica similar a la del Management de empresa. Donde su discurso trata de configurar un esquema centrado en los temas de tipo instrumental. El caso más crítico de las tensiones mencionadas es Colombia con su conflicto armado, donde han influido mucho en las últimas décadas, diversos poderes militares y señoriales articulados a problemas del narcotráfico, así como a las lógicas de depredación de la violencia contemporánea, a lo que Mary Kaldor (1999) llama nuevas guerras y de la presencia de estos grupos y de actores sobre los territorios en contextos posmodernos. Son fenómenos propios de América Latina con especificidades que las Ciencias Sociales, Sociología, Historiografía, Ciencia Política, han estudiado, pero que han sido menos estudiadas por las Ciencias de la Administración Pública, y por el campo de las Políticas Públicas.

Conclusiones

Las políticas públicas se entienden como una caja de herramientas común a diversos modos de razonamiento y a diversos modos de hacer las cosas en diversas disciplinas. Esto ocurre, por un lado, a partir de

una epistemología multidisciplinaria. Y, por otro lado, en el marco de su paradigma original, creado desde herramientas propias de las ciencias económicas y financieras. Empero, la disciplina en sus primeros estadios, afronta una dinámica inherente: el desfase entre la literatura y las prácticas humanas. Asume de inicio el reto de la globalización, lo que hace que el Estado-Nación no sea el eje central del contenedor de la política pública. En este camino los *policymakers* tienen un ámbito, aunque limitado, de comprensión e intervención. La gente aprende de los expertos, pero siempre hay una distancia entre los procesos de crisis y la capacidad de respuesta que tienen las sociedades. Este es el gran reto que hace fascinante el tema de las políticas públicas. La resolución del problema nunca está prediseñada, además es posible que los temas sean resueltos por el mercado, la investigación científica, las demandas económicas y, a través de estos mecanismos, la sociedad se ajuste.

De este modo, se puede decir que, desde la política de integración social, desde la epistemología, tomando como referente la capacidad de comprensión de los fenómenos, se podrá hablar de los límites de la política pública, y en general, de los límites de la acción humana; es la ciencia social la encargada de comprender fenómenos en las dinámicas sociales, interacciones, demandas del mercado y transformaciones sociales, etc. El ideal de los años cincuenta era crear una cartografía del funcionamiento del aparato estatal, con protocolos y paradigmas que configuraran de forma racional las acciones del gobierno, es lo que constituye el fundamento de las políticas públicas. Sin embargo, la política pública como ciencia de “salir del paso”, acudiendo a Lindblom (1992), tiene mucho de improvisación, ya que el Estado no está en condiciones de esperar a que haya estudios académicos que le permitan la toma de decisiones.

La política pública básicamente está determinada por el principio de intervención: ¿Qué es aquello que el Estado puede y debe hacer? ¿Qué es aquello donde el Estado no debe intervenir? ¿Cuál es el ámbito de regulación? Toda política pública implica una intervención desde el Estado frente a las esferas de la sociedad y el mercado. Si nos preguntamos ¿Qué no es política pública? Se puede decir que es aquello en lo que no se requiere la intervención gubernamental; existen campos que fueron

de política pública y después el Estado se retiró de ellos, porque no era necesaria su intervención o se minimizó la regulación.

Otro ámbito posmoderno de construcción de política pública son los organismos multilaterales (Banco Mundial, el FMI, el BID, la CEPAL, etc) que, aunque no hacen parte del Estado se convierten en el brazo armado de la construcción de la política pública, por las estrechas relaciones con comunidades académicas y gabinetes de asesoría y consultoría, lo que redundante en que cuando un gobernante tenga que tomar una decisión, maneje las distintas variables implicadas. Sin embargo, aparece aquí el conflicto de intereses, porque no son solo problemas del puro saber racional académico sino del saber racional mediado por el juego de intereses, los que entran en conflicto en la arena de la política pública.

Buena parte de la política pública no se construye con la ecuación de buen gobierno, entre democracia deliberativa, como dinámica resultante de la adecuación entre la sociedad, el Estado y la administración pública. Donde se refleja una ruptura que desemboca en una sociedad polarizada sin ninguna posibilidad de resolver la contradicción por vías procedimentales. En este sentido cabe señalar el ascenso del autoritarismo populista que ocurre en muchas partes del mundo, y en otros fenómenos semejantes. En ello se puede encontrar cómo hoy se vislumbra la difícil legitimación de las políticas públicas.

CAPÍTULO 4

Capítulo 4

Planeación estatal, prospectiva y políticas públicas²²

Introducción

¿Cuándo apareció realmente la planeación en la historia Occidental, en el Estado y en las organizaciones empresariales? Desde hace más de quince años me hecho esta pregunta y encontré como respuesta paradójal, que la planeación estatal o el Estado planificando la asignación de recursos, fue un invento comunista. El primer plan de desarrollo sistemáticamente construido en el mundo fue el plan quinquenal que arrancó en el decenio de los años veinte del siglo pasado con Stalin, cuando se consolida el poder soviético después de una etapa transicional que llamaron nueva política económica (NEP). Fue la adopción de una política reactiva bastante pragmática en la que se combinó capitalismo con socialismo, donde se permitió la existencia de campesinos ricos durante una fase relativamente corta. Después hubo un viraje radical y se estableció el modelo de planificación estatal que fue paradigmático en la Rusia Soviética, que luego se consolidó en un proceso a través del cual desde el Estado se hizo la acumulación y la reproducción de capital para erigir el socialismo en todo el país.

Se podría afirmar que en términos de sus resultados de corto plazo este proceso fue bastante exitoso dado que la Unión Soviética —que era un país agrario en la década de los veinte— tuvo la capacidad, gracias a la férrea planificación centralizada de resistir la invasión Nazi en la

²² La primera versión de este texto fue escrita como una ponencia presentada ante el seminario nacional de políticas públicas, el 18 de septiembre de 2007, en la sede de investigación universitaria (SIU), Medellín, de la U de Antioquia.

II Guerra Mundial y de generar una retaguardia industrial con la que finalmente desequilibró la relación de fuerzas. Recuérdese que el papel del ejército soviético fue decisivo en la derrota del ejército Nazi, más allá de lo que la historiografía occidental ha reconocido.

Esta experiencia de planificación estatal de un país socialista que pretendía asignar los recursos por vías políticas y decisionales a través de la planificación centralizada y no por las vías del mercado, influyó profundamente en diversos círculos de teóricos y economistas, que los soviéticos llamaban burgueses. Recuerdo un artículo —que hoy casi nadie lee— de F. Taylor, economista que fue premio Nobel en 1929, cuya tesis merecedora del premio era la manera como la economía americana podría adoptar los modelos de planificación centralizada. Fueron ideas que influenciaron muchísimo en la década siguiente a Occidente a partir de Keynes.

Existen por supuesto textos explícitos del propio Keynes en donde queda claro que había una adopción, una apropiación, por parte del keynesianismo del papel del Estado como planificador y como asignador de recursos. Esto tenía que ver, en la versión soviética, con la intención deliberada de eliminar el mercado como mecanismo de asignación de recursos para hacerlo mediante mecanismos de distribución. En el caso keynesiano, para corregir las enormes limitaciones del mercado expresadas en la economía mundial por la crisis del 29 que planteó el principio de intervencionismo del Estado como central y tutelar en toda la economía pública comprendida entre la I y la II Guerras Mundiales.

El origen de la planificación estatal no fue producido como una invención del capitalismo ni de la ideología de mercado. Todo lo contrario, hasta los años veinte el epicentro de la teoría económica influenciado por algunos economistas europeos, franceses y austriacos, era el modelo neoliberal o el modelo de la asignación libre de recursos que luego sería retomado en la década de los ochenta. Es la ideología marxista con su intención de eliminar el mercado como factor de asignación de recursos lo que le da un lugar preeminente, desde el punto de vista de su puesta en escena, a la planificación estatal.

Sin embargo, la segunda cosa que encontré, analizándola desde mi punto de vista como historiador, es que no fue la primera vez que se

planificó de manera sistemática pues había dos antecedentes significativos que no fueron plenamente racionalizados pero sí descubiertos por la historiografía contemporánea: la planificación militar, básicamente un invento de los ejércitos prusianos de Federico II al final del siglo XVIII y luego de Napoleón a comienzos del XIX; y toda la estructuración de planeación y estrategias de guerra de movimientos y de nuevos modos de logística que fueron desarrollados por el ejército napoleónico, prefigurados por el ejército prusiano, que Napoleón aprendió de manera directa con un gran teórico militar y que tuvieron un reflejo inmediato en la administración pública francesa en el siglo XIX.

Estos elementos no fueron teorizados sistemáticamente, pero fueron aplicados a la práctica administrativa pública. Todo el esquema centralista francés napoleónico, la estructuración de los códigos civiles y el diseño de la administración pública eran básicamente, no de una manera racionalizada, el trasplante a la administración pública del modelo de la administración militar, que no se centraba exclusivamente en las finalidades bélicas, sino que adoptaba los componentes de lo que John Kenneth Galbraith llamaba tecnoestructura.

¿Cómo es posible estructurar la administración pública —en este caso la administración militar— para poder apoyar o para darle permanencia a ejércitos que desde la época prusiana ya no tenía un carácter coyuntural para librar una guerra, sino que eran aparatos permanentes que requerían no un auxilio episódico de financiadores privados —como había sido hasta entonces la tendencia dominante— sino de recursos públicos; y de qué forma esa militarización de la vida social europea va a influir en la hacienda pública en los años 50, 60 y 70 del siglo XIX, particularmente por la influencia de teóricos alemanes y franceses? Se va a generar todo un esquema de tributos directos e indirectos que sería consustancial a la aparición de un poderoso aparato estatal centrado sobre una burocracia militar muy sólida, sobre la cual se desarrollan las guerras en el siglo XX, y sobre un aparato civil tecno administrativo que va a ir acrecentándose y ocupando esferas que antes pertenecían a la sociedad civil.

Un tercer momento en el que aparece la planeación es el empresarial que citó antes André Noel Roth. En el siglo XIX las grandes empresas y conglomerados económicos americanos —Alfred Chandler describió

muy bien esto en su historiografía empresarial— habían empezado a estructurar una planificación que no era de carácter social pero que sí estaba organizada en torno a los objetivos y misiones de las empresas. El modelo fue el proceso de construcción de los ferrocarriles para unir una costa con la otra que dura más de 60 años.

Esta fue una acción en la que el Estado participó como diseñador y asignador de recursos, pero donde la empresa privada es la que construye y luego obtiene esquemas de concesión para la operación de los ferrocarriles. Ese modelo basado en las estructuras administrativas de las fuerzas militares fue utilizado también en las primeras grandes corporaciones industriales, particularmente en las corporaciones petroleras que arrancan en los Estados Unidos a finales del siglo XIX y en la primera década del XX, como empresas privadas que tienen proyección nacional y global y luego también en muchos otros campos como el del capital financiero que unifica lo industrial y lo bancario.

Por tanto, la primera tesis que quiero proponer es que existen tres fuentes distintas de la planificación: una fuente política que aunque tardía, es reconocida teóricamente como la primera y dos fuentes prácticas que la anteceden: la planificación militar que va desde el siglo XVIII al XIX en Alemania y en Francia y se extiende por el mundo entero con el ejército permanente, y la planificación de la gran empresa, un proceso que no alcanza a ser teorizado por Marx.

Hace algunos años volví a leer a Marx y la literatura económica del siglo XIX, incluyendo a David Ricardo, y allí no se encuentra en ninguna parte una discusión sobre el proceso de planificación y del papel que el Management y los managers podrían tener. En general, los procesos de planificación son procesos prácticos, de racionalización como los llamaría Habermas y su escuela de la racionalidad instrumental. No son constructos teóricos que se le imponen a la sociedad, sino prácticas sociales, administrativas y de gestión, teorizadas ex post. La teoría administrativa, la teoría económica y la teoría política no construyen la planificación, sino que la sistematizan. Hay una larga experiencia de planificación militar, empresarial y política que sólo tardíamente hacia los años 40 y 50 del siglo XX, empieza a ser teorizada por el Management y por la ciencia política.

El debate entre planificación y asignación

Por los mercados

Existe un largo debate en América Latina entre Estado planificador y Estado neoliberal. Un elemento diferenciador reciente en este debate ha sido la introducción de los principios de la prospectiva para la construcción de las agendas públicas (Masini, 2013; Godet & Vásquez, 2011; Medina, Becerra & Castaño, 2014; Medina & Ortegón, 2006). La inclusión de este tema ha pretendido romper con el inercialismo y las lógicas de tipo reactivo en la implementación de las políticas, para generar fuerzas políticas de diferente signo que convergen en la búsqueda de procesos de diseño de largo plazo sobre las políticas públicas.

Roth (2003) menciona que Heclo y Wildavski (1974) definieron la implementación de las políticas públicas como la “Acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma” (p26). En la definición de políticas públicas es muy común señalar que la acción de gobierno tiene una meta externa al mismo, en términos de una relación medios fines. El gobierno actuaría como el medio y existirían objetivos de la política centrados en las demandas sociales y en el llamado interés público (Varela, 2005a). La política pública tiene como objetivo metas externas a la acción gubernamental, es por ello que la administración pública no es sinónimo de políticas públicas. Peters (1982) definió las políticas públicas como “Conjunto de las actividades de las instituciones del gobierno, actuando directamente o a través de agentes, dirigidos a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos” (p12).

Esta definición se diferencia de la anterior en reconocer que el gobierno puede actuar directa o indirectamente en las cuestiones de políticas públicas. Meny y Thoenig (1992) la definen como “la acción de las autoridades públicas en el seno de una sociedad son las políticas públicas”, “programas de acción de una autoridad pública” (p10). Desde esta definición el objetivo de la ciencia política es el estudio del poder en la sociedad, mientras la política pública se plantea qué hacer con el poder del Estado desde el punto de vista programático, no desde el punto de vista de conservación del poder. Finalmente, Muller y Surel (citados por Roth, 2003) entienden la política pública como “el proceso por el

cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político administrativos coordinados a través de objetivos explícitos” (p26).

Esto muestra que se ha repensado el papel de lo público y lo privado, y se ha actuado para lograr procesos de amplia movilización social, de grupos de interés y de convergencia de actores y diferentes niveles del gobierno, en términos de la puesta en escena de dinámicas de gobernanza (Mayntz, 1998; Rhodes, 2005)²³. Estos procesos políticos suponen un alto grado de neo intervencionismo estatal con centros de pensamiento estratégico en el propio Estado que analizan las situaciones potenciales de desarrollo, definen metas estratégicas y a partir de ellas orientan apuestas de largo plazo que pretenden una movilización de recursos con avances institucionales, económicos y sociales significativos.

La implementación de políticas expresa la esencia de las políticas públicas: el Estado en acción. Este se despliega en el gobierno ejecutivo, la legislatura, los organismos de control, etc., y se estructura como una arquitectura de frenos y contrapesos basada en la distribución de la soberanía entre estos actores estatales (Aguilar, 2005; Pressman y Wildasky, 1973; Muller, 1997; O’Toole, 1997b, 1989; Roth, 2005). Con la internacionalización creciente de las economías y la pérdida de centralidad del Estado territorial, se han producido cambios en los modos de implementación de las políticas, tales mutaciones se han dado tanto en la gestión como en los contenidos de las políticas. Las dinámicas decisionales y la construcción de las agendas públicas han cambiado dramáticamente en las últimas décadas. Las nuevas modalidades de implementación pretenden romper con un círculo vicioso de las políticas que consiste en el fuerte desfase entre los diseños de políticas (a veces entremezclados con la retórica de las políticas) versus las dificultades para su puesta en acción.

²³ Cabría diferenciar la Gobernanza política de la acción de gestión de lo político. La primera se centraría en la movilización de los recursos, encaminándolos hacia el servicio del interés general, mientras que la segunda se ocuparía de los procesos de negociación (persuasión, convencimiento, conciliación, etc.). Estos dos ámbitos se han desarrollado bajo esquemas de tipo complejo, sistémico relacional, concertados a veces en forma conflictiva con numerosos actores sociales, económicos y políticos. Esta línea de análisis que se apoya en modelos sistémicos, se basa en reconocer la imposibilidad de un actor único, central y columna vertebral de la lógica decisional y de acción colectiva. Por el contrario, se tienen en cuenta las dinámicas fluidas, abiertas y plurales que caracterizan al universo social.

Un punto clave para abordar el modo de relación entre la prospectiva y las políticas públicas es la cuestión de la temporalidad. Generalmente esto se discute desde antinomias simples como las del largo plazo versus el corto plazo. Las temporalidades en las políticas públicas se comprenden de forma cabal si tomamos como referente la diferenciación de paradigmas que son en términos sintéticos los siguientes:

- a) Tiempo cíclico o circular (el eterno retorno). Este es, paradójicamente, el mismo tiempo lineal, continuo, sin saltos cualitativos. En las ciencias es el paradigma mecanicista newtoniano de la lógica acción-reacción
- b) Tiempo en espiral (con avances y retrocesos), la dinámica nacimiento, desarrollo, auge, decadencia y muerte, que se identifica a la larga con el Tiempo circular.
- c) Tiempo ascendente, que expresa cambios cualitativos, base de la noción modernista del progreso (Vico, Kant, Hegel, Marx)
- d) Tiempo Continuo/discontinuo, con rupturas que no expresan ontológicamente ninguna teleología o direccionalidad, es el tiempo del azar y la contingencia.

Desde esta categorización se entiende que los modelos de políticas se concentran en dos de estas tipologías: una tendencia del tiempo lineal concretado en modelos lineales que no dan lugar a pensar en el cambio social sino en las lógicas inerciales de estabilidad institucional, visión dominante en las diferentes variantes del estructuralismo y el funcionalismo estructural (Merton, Parsons, Luhmann, etc.); y una tendencia alternativa articulada a los discursos desarrollistas y modernizantes, en términos del progreso como curso de las políticas. Los planes de desarrollo, las agendas prospectivas, la competitividad se alienan con esta visión de crecimiento y tránsito histórico desde lo simple a lo complejo. De otro lado, los cursos de acción de las políticas para lograr efectividad e impactos duraderos y tangibles deben trabajarse en una periodización temporal de largo y mediano plazo, y no solo ocuparse del día a día reactivo que en muchas ocasiones concentra exclusivamente la actividad de los operadores. Es clave en este sentido, entender las tendencias pasadas, emergentes y las alternativas de acción que se presentan en la implementación, de manera concomitante a la fuerte

ambigüedad e incertidumbre que la ejecución de las políticas tiene en sociedades abiertas, influidas por el globalismo y con fuertes asimetrías e interdependencias. En particular, al comprender y documentar tales mega-tendencias sociales, el papel de la investigación académica consiste en mapearlas, hacerles seguimiento y configurar a partir de éstos escenarios, alternativas y tendencias de naturaleza prospectiva. En este desafío cognitivo, epistemológico y también político se encuentra la explicación del auge de los estudios prospectivos en los ámbitos del diseño y evaluación de las políticas públicas en América Latina.

La prospectiva como herramienta alternativa de planificación estatal y social

La literatura más relevante sobre esta disciplina planificadora se ha escrito en Alemania, Francia, Inglaterra, Estados Unidos e Italia. Esta elaboración anglo-europea se ha extendido como un paradigma contrapuesto, o por lo menos alternativo, a los modelos de planificación estratégica propios de las Ciencias del *Management*. La prospectiva no surgió del *Management* sino de la filosofía moral (Berger, 1952) con el propósito de construir cursos de acción para futuros deseables. Estos estudios ganaron fuerza para enfrenar a la llamada “Sociedad del Riesgo” (Beck, 2000), el temor de una nueva guerra en el decenio de los 50 del siglo pasado sirvió de suelo nutricio para que se abrieran espacio los estudios de futuro, buscando tener precaución y prevención encausadas en los análisis de riesgo.

La prospectiva se supone a sí misma como una estrategia cognitiva sobre el futuro. Básicamente trabaja a través de la metodología de escenarios. Se fundamenta —por lo tanto— en que no existe un solo futuro indefectible, sino futuribles (varios futuros posibles). Así, a partir de ejercicios de modelación, que en parte retoman los modelos de la planeación estratégica, se diseñan metodologías para configurar escenarios. En primera instancia se define un esquema que identifica la situación actual y se construye un escenario tendencial o inercial que responde a la pregunta ¿qué pasará si todo sigue como va? Se debe aclarar que si todo sigue como va no es que todo quede igual, al contrario, si ciertas tendencias continúan ello afecta de forma diversa los cursos de la acción humana e impacta de forma diversa a los territorios y

a las poblaciones. A partir de ello, se usan metodologías de extrapolación para hablar de tendencias propias de escenarios, optimistas, pesimistas, etc. También implica la determinación de escenarios catastróficos o de ruptura total. Además, se modelan escenarios contrastados que suponen un cambio radical de la situación cuyos efectos no se pueden determinar de antemano.

De este modo se estudian variables utilizando datos y modelos para construir futuros posibles que permiten cierta anticipación, que no es utópica pues se basa en el estudio de tendencias y megatendencias. Como resultado de tales procesos resultan construcciones intelectuales sofisticadas mediante métodos cualitativos con trabajo etnográfico, de campo, enfoque grupal, diversos actores, asesores y con la participación de funcionarios públicos.

De acuerdo con el objeto en cuestión se incorporan otros actores: políticos, profesionales, organismos de control, gremios, alcaldes, etc. La idea de base es construir una estructura analítica diversa con estudios documentales y bases estadísticas y sociales para estudiar tendencias demográficas, morbilidad, natalidad, movilidad social, etc. Este tipo de ejercicios se denominan de planificación prospectiva. Los estudios de futuro en sus inicios no tuvieron que ver con la planeación estratégica sino con preocupaciones más generales de tipo político y social para conjurar la repetición de situaciones adversas, enarbolando el principio de anticipación. La prospectiva permite construir escenarios con el uso de variables complejas y multidisciplinarias. Según Godet y Durance (2011), Herman Kahn, Hasan Ozbekhman, fueron los que introdujeron el tema de los escenarios en la prospectiva.

Para Kahn y Wiener (citados por Godet y Durance, 2011) los escenarios son “secuencias hipotéticas de acontecimientos construidas para poner en evidencia los encadenamientos causales de nuestras decisiones” (p. 26). En palabras de Godet y Durance (2011) un escenario es el conjunto de descripciones de una situación futura; permite pasar de una situación de origen a una situación futura. Se puede decir entonces que los escenarios se construyen con análisis de tendencias para proyectar técnicamente líneas de deterioro, inerciales y alternativas viables de modificación positiva de las situaciones problemáticas.

En lo que tiene que ver con la prospectiva de las políticas se debe reconocer una dimensión instrumental de la política en el sentido de trazar caminos, cursos de acción, con miras a lograr ciertas metas, sean públicas o privadas. Sobre tal eje instrumental se podrían encontrar dos polos: lo societal y lo particular. En la mayoría de las situaciones organizacionales se vive la política en un ambiente de incertidumbre, de carácter inestable, donde juega muchísimo la manera como los diferentes actores construyen respectivamente sus funciones de utilidad. El juego político tiende a revelarse en términos de la búsqueda de un equilibrio donde las coaliciones son medios adecuados de agregación o concentración de fuerzas e intereses.

La clave de estas situaciones de búsqueda de equilibrios precarios será entonces la flexibilidad de las acciones y decisiones de los actores. La intención analítica de tecnificar los juegos de poder, en una perspectiva puramente económica, se revelará siempre como una opción fallida (juegos de mercado). Frente a los riesgos que eventualmente se pueden producir por la puesta en marcha de nuevas tecnologías, el papel central lo juegan los Estados a través de reglas de actuación que se basan precisamente en el principio de precaución.

Se trata de redistribuir el fardo de la incertidumbre generada por las aplicaciones científicas (lo que los economistas llaman externalidades negativas). Esto se da bajo la forma de un eje tripolar: poder político, legitimidad y urgencia. Al obrar de esta manera, el Estado reduce el peso de las decisiones autónomas de los empresarios y del propio mercado, como lo menciona Bresser y Cunill (1998), las evidencias empíricas han demostrado que Estado y mercado tienen una interrelación que les permite existir y desplegarse.

Según Aguilar (2006) el fin de todo plan de gobierno es que debe coexistir con otras visiones de futuro, planes de actores políticos y de actores civiles relevantes, quienes tienen derecho a pronunciarse sobre la agenda pública sin posibilidad legal de ser silenciados. No por ello se puede desvirtuar la planeación estratégica ya que muchos de sus componentes esenciales están en armonía con dichos planes. Dados los problemas cognoscitivos para saber el curso de las políticas y transformar lo deseado en factible, se introdujo el modelo de escenarios

que permite visualizar y representar futuros posibles o probables con situaciones amenazadoras o altamente positivas, de tal manera que las organizaciones estén preparadas para enfrentarlas o aprovecharlas. Se precisa con la prospectiva, como lo menciona Berger (citado por Barbieri, 1997) centrarse y concentrarse en el futuro para consolidarlo a partir del presente. Se trata de “la conciencia de la variedad y multiplicidad de futuros posibles” (Godet y Durance, 2011, p40).

Para Aguilar (2006) la planeación estratégica debe entenderse como un marco de referencia para la acción con el fin de alcanzar los objetivos; de este modo lo esencial es crear en la entidad conciencia y actitud de alerta para responder con rapidez a las debilidades y amenazas que puedan afectar la visión y la misión de la entidad. Aguilar (2006) menciona que a menudo se equipara o se trata como sinónimo la planeación con la estrategia, para él su aplicabilidad obedece a naturalezas diferentes. La estrategia contiene elementos que la relacionan con la competitividad y el carácter triunfador de la organización en un futuro adverso, lesionador, competitivo, agreste y en búsqueda de la superioridad sobre el opuesto; la planeación por su parte, se traduce en un plan de acción, que no necesariamente contiene una relación de interacción con la lectura del contexto y direccionada estratégicamente. En un ideal conciliatorio de estas dos actividades, altamente necesarias en la gestión, resulta la planeación estratégica, que a diferencia de la planeación operativa se convierte en la visión y proyección de acciones en el largo plazo. La temporalidad aparece como una característica primordial en la planeación estratégica, al igual que el análisis de acciones pre y post, que harán de ella una ruta de navegación eficaz reconociendo la discontinuidad propia del futuro mismo.

Se habla entonces de una planeación estratégica que trascienda el posicionamiento y se sitúe en el análisis del entorno definiendo la misión y visión de la organización, sus fortalezas y dificultades. La elaboración de las estrategias en sí mismas y el curso o dirección que tendrán bajo un enfoque de excelencia y liderazgo “en el contexto de una relación social de intercambio, consiste en la mejora o la excelencia de la capacidad de respuesta de la organización a la demanda o expectativa de un usuario externo” (p273), lo que se traduce en una relación estratégica que reconoce el factor social que corresponde a la naturaleza de lo público.

En lo fundamental los procesos de planificación han sido procesos prácticos, de racionalidad instrumental. Vale la pena señalar que la planificación y las políticas públicas invierten la relación de medios y fines, característica del discurso político de Maquiavelo (1519) porque para éste todos los medios están centrados en la conservación y amplificación del poder mientras que en la política pública ocurre lo contrario. Los fines de la política pública son las acciones programáticas del Estado, la puesta en marcha de decisiones que tienen unos efectos donde el aparato estatal y el poder mismo son vistos como medios, como recursos a partir de los cuales el Estado busca alcanzar unos determinados objetivos. Así se podrían medir los grados en los cuales la política pública logra su efectividad o sus metas en relación con los objetivos planteados, los medios y los recursos que se encuentra a disposición. Lo anterior no significa que la discusión sobre la manera como los recursos públicos se utilizan para hacer política no siga siendo un tema válido. El que hace política pública, hace política. En la acción lo político y lo público aparecen imbricados, pero desde el punto de vista epistemológico se debe hacer la diferenciación.

Evolución de la política pública desde la prospectiva como herramienta

La conocida tesis del ciclo de las políticas (Lasswell, 1971; Jones, 1970) se refiere a la continuidad del proceso y a las etapas del mismo, tema central que se ha trasfigurado y reinstalado en los discursos y paradigmas epistemológicos de las diferentes escuelas y tendencias. La descripción de las políticas públicas utiliza con frecuencia la ubicación de éstas en una dimensión temporal. Como se supone que una política pública surge para responder desde el Estado a una situación problemática y que ha de implementarse a lo largo de un período determinado, los analistas han construido modelos que describen las principales etapas de dicho ciclo.

Salazar (2002) describe la respuesta del Estado como una serie sucesiva de acciones que configuran un plan de acción de cada agencia estatal involucrada, el cual se compone de varias actividades encaminadas a resolver la situación problemática. Sin embargo, la respuesta del Estado estará supeditada tanto a la relevancia de la solicitud como a la presión

ejercida por los grupos sociales. Las políticas públicas no existen de manera atemporal o indefinida; una política pública tiene finalización o se agota cuando las demandas sociales han sido plenamente satisfechas por el Estado de tal manera que la propia organización social, empresarios, organizaciones sin ánimo de lucro, las comunidades organizadas, etc., han adquirido la suficiente madurez y autonomía para poder satisfacer ellas mismas sus demandas sociales.

Los problemas que abordan las políticas públicas no se dejan encasillar en moldes artificiales derivados de patrones clásicos propios de las burocracias industriales y administrativas. La prospectiva propicia un cambio en las políticas. En este sentido, resulta clave el diseño institucional que resolvería en términos de “deber ser” la eficacia y eficiencia de las respuestas de política pública. En la actualidad la descripción académica o investigativa no puede sustituir la realidad.

La definición de política pública como curso de acción es una definición alineada con la lógica de la temporalidad y la idea del proceso. En este sentido la noción del ciclo de políticas sigue siendo muy importante²⁴. Aparece un concepto clave: ambigüedad. Una política no siempre se formula de manera taxativa y tiene una dosis de ambigüedad no vista como factor negativo sino como un factor que permite negociabilidad y cursos de acción relativamente flexibles. La incertidumbre y la ambigüedad se opondrían a una noción estricta de la formalización de la planeación.

Desde el Management se trabajó la noción de incertidumbre, Crozier (1963) y Simon (1979) especialmente, Guerrero (2000) menciona el concepto de la ambigüedad que significa que una política pública no se puede formular como algo estático, sino que es dinámica y flexible donde la ambigüedad permite ajustes y lecturas del contexto; es decir,

²⁴ En realidad, se deben revisar supuestos que pasan por referentes inamovibles. Se parte ontológicamente de que la implementación es un fase posterior, subsiguiente y relacionada causalmente con el ámbito y el proceso decisional. Por ello, se trata de estudiar al Estado en acción, suponiendo que el problema central de los procesos de implementación lo constituyen las articulaciones entre las decisiones y las acciones que las concretan en cursos de acción (Aguilar, 2005; Pressman y Wildasky, 1973, Meny y Thoenig, 1992). Los discursos manageriales, viejos (Fayol; Taylor) y nuevos, interpretan que una jefatura organizacional, políticamente preeminente y dotada o investida de autoridad legítima, toma decisiones, y se pretende que estas decisiones sean acatadas e implementadas por cuerpos subalternos, entendiendo como patológico o anormal cualquier desviación que en la acción social organizada incumpla o se aparte de la puesta en marcha efectiva de las decisiones, directivas y órdenes jerárquicas (Simon, 1997).

la ambigüedad no sería vista como un factor negativo de la realidad de la política pública. Se habla entonces de una planeación estratégica que trascienda el posicionamiento y se sitúe en el análisis del entorno definiendo la misión y visión de la organización, sus fortalezas y dificultades, la elaboración de las estrategias en sí mismas y el curso o dirección que le serán conferidas bajo un enfoque de excelencia y liderazgo. *“En el contexto de una relación social de intercambio consiste en la mejora o la excelencia de la capacidad de respuesta de la organización a la demanda o expectativa de un usuario externo”* (p273), lo cual se traduce en una relación y composición estratégica que reconoce el factor social que reviste la naturaleza de lo público.

En otras palabras, las estrategias configuran un discurso altamente racionalista, no intuitivo, pues este análisis se funda en la racionalidad de los actores. Bajo tal lógica el conductismo no apelaba al individualismo voluntarista de la intuición sino al estudio del comportamiento racional. Tal es el supuesto de la teoría administrativa. Los autores de los años 50 basados en el paradigma del Management lo tradujeron al terreno de la política, lo cual puede entenderse teniendo en cuenta que los grupos de interés realizan un cálculo costo-beneficio de las oportunidades que implica el sistema político y en esa medida actúan racionalmente.

El cambio del que se viene hablando hace referencia a la necesidad de prospectiva que Berger (citado por Godet y Durance, 2011) planteaba en los años cincuenta cuando la dinámica mundial mostraba una aceleración de la historia, que hizo que las organizaciones (públicas o privadas) afrontaran sus acciones de modo diferente, sin embargo, “los problemas se mantienen” (Godet y Durance, 2011, p20).

El equilibrio es estático en la literatura administrativa de donde se desprenden todos los términos heurísticos de lo que se llama “centro de políticas”. Esta concepción implica una temporalidad cerrada; los supuestos del modelo fundacional de la política pública implican un sistema con reglas donde interactúan diferentes actores con intereses propios y el resultado es un equilibrio relativo que no se sostiene por sí mismo, lo cual indica que el Estado actúa y la actuación tiene duración. Si no existe la continuidad de la acción gubernamental el equilibrio se rompe y los actores sortean sus intereses a través del tiempo.

En las políticas públicas se ha transitado —sobre la base de la sistematización de numerosas experiencias— de la gobernabilidad política y territorial hacia modelos que dejan de lado esquemas Estado-céntricos. Los modelos sistémico-relacionales se basan en el aprendizaje de las políticas públicas y de la forma como en la práctica actúan hoy las denominadas *policy networks*, redes de políticas cuya conceptualización, según Roth (2005), proviene de las teorías del entramado y se definen como formas posibles de arreglos de cooperación entre actores.

Estas, a diferencia de otras redes (como las sociales o las de tipo mercantil) tienen como factor de diferenciación importantes niveles de asimetría decisional entre los diferentes actores. No se basan en el atomismo individualista o en el juego libre —en términos de un proto-mercado de decisiones colectivas. Alternativamente, corresponden a diseños institucionales que se han venido afinando y en los que las agencias gubernativas de distinto orden juegan un papel determinante, aunque no omnímodo. En éstas los grupos de interés como comunidades académicas y científicas, y en general la sociedad civil, los territorios, la internacionalización (que expresa saberes globales y circuitos de producción y difusión de la verdad, la ciencia, el conocimiento y el poder), se expresan en sofisticados diseños institucionales y en incesantes procesos de reformulación y actualización. El Estado no es solamente un regulador de los entes privados que operan bienes públicos, sino que él mismo constituye un gran operador de bienes públicos, muchos de ellos de naturaleza mercantil.

Por su parte, la planeación estratégica formulada en el sector público como actividad organizada a cargo de operadores de políticas tiende a estar basada en patrones flexibles e indicativos. Es decir, tiende a basarse en la necesidad de adaptar los recursos y las capacidades institucionales y financieras, sin dejar de formular metas de largo plazo. En la actualidad, es imposible pensar que una elite pueda planear el futuro de una sociedad sin contar con el concurso activo de la ciudadanía y de un abigarrado y disímil abanico de grupos de interés.

La planeación participativa, más allá de la retórica requiere de la movilización social, de consensos y de lo que el filósofo norteamericano Rawls (1971) llamaba el consenso traslapado, pues existen procesos,

dinámicas y entramados en los cuales más allá de los intereses particulares se construyen identidades generales para que con base en ellas se logren consensos aún una sociedad de carácter mercantil y desigual como la nuestra. La planificación no ocurre solo desde el Estado, sino que se hace en diversas esferas de la vida económica, en especial de las grandes empresas, las corporaciones gremiales y las propias regiones en asociaciones estrechas entre la academia, el sector privado y los gobiernos territoriales. Para las propias actividades económicas y los emprendimientos empresariales resulta necesario y conveniente el marco de integración que el Estado brinda, ya que al quedar solo en manos de los privados las dificultades en la autorregulación del mercado lo conducirían a su propio cierre.

La planeación situacional no tiene que ver con la planeación estratégica. Aquella es la masa que se tiene en cada proyectura para poder adaptarse racionalmente, para no perder de vista la estrategia. O sea, la planeación situacional no se opone a la estrategia, pero da una flexibilidad mucho mayor que la mera lógica tradicional de la práctica. En el Management americano fue muy fuerte la matematización de los procesos de planificación como es el caso de una disciplina que provino de las ingenierías y de las matemáticas: la investigación de operaciones.

Esta técnica implica una formalización matemática con simulaciones, variables y construcciones a veces muy sofisticadas en la lógica del racionalismo exhaustivo. Modelos que se estructuran y sofistican incluso con la teoría de juegos que en su postulación epistemológica pretenden un alcance universal. En la gestión de proyectos también existe una alta estandarización universalista. En suma, el racionalismo exhaustivo — con su formalización— es dominante como patrón epistemológico de la planificación ortodoxa. Organizaciones como el Banco Mundial adhieren a dicha lógica del racionalismo exhaustivo.

Los modelos del tipo “marco lógico” también van tras esa misma estructura en donde la formalización constituye el elemento determinante. Paradojalmente, en la práctica se fuerza a las realidades complejas a encasillarse en tales modelos. Esto se convierte en una patología que hace fracasar muchos de los proyectos y de los programas estratégicos. En general, la planificación busca alguna idealidad —no

existente en la realidad— a la cual se quiere conducir a la sociedad, para lo cual se usarían recursos públicos y movilizaciones sociales. Al estudiar experiencias comparativas sí es posible asignar un papel significativo a la planificación y al direccionamiento estratégico de una sociedad y una economía. Hay muchas experiencias que evidencian esto en la sociedad contemporánea.

La objetividad de las políticas públicas estuvo presente desde el inicio. Al ser una disciplina de carácter instrumental, debe ser capaz desde el principio de resolver problemas prácticos. En ese campo de análisis existe una gran cantidad de procesos de la política pública y de la teorización de la misma que tiene aplicabilidad al ámbito del ejercicio de la política pública, por ejemplo, en el caso del ciclo existen muchos autores que argumentan que se presenta una diferencia en el hecho de que el Estado en la actualidad se haya especializado en los ámbitos del ciclo ya que hoy existe una desagregación de las distintas etapas. En ese ámbito la razón instrumental le exige a la propia disciplina que su éxito no sea la universalidad de la teoría sino la capacidad instrumental de desarrollar los protocolos. En ese sentido, el problema es hasta qué punto la razón instrumental brinda sistemas universales. Por ello los científicos del ámbito de la política se auto-declararon positivistas con todas las implicaciones filosóficas que ello conlleva, precisamente para evitar el debate de la razón instrumental y reconocer que existe la capacidad de realizar una intervención que transforme y pueda emplear el método de la predicción para acertar.

Estas dinámicas conflictivas han reformulado el rol de la prospectiva y de los estudios de futuro para contextualizar temporalmente los cursos de acción de las políticas públicas, particularmente en países que han intentado en los pasados decenios consolidar un proyecto de desarrollo nacional. Esto implica partir de una fuerte base identitaria en los espacios socio culturales, y también construir consensos y convergencias sobre el tipo de instituciones y de reglas del juego que permitirán sumar esfuerzos y trabajar en pro de objetivos comunes, pese a los intereses particulares y a los inevitables conflictos sociales. Este proceso de reforma ha sido dirigido por actores sociales en lo fundamental a través de partidos y proyectos políticos que llegan a la dirección del Estado.

La evaluación de las políticas se hace desde perspectivas diferentes. En parte depende de la posición de los diferentes grupos de interés: empresarios, gobierno, público, mercados, partidos políticos y la opinión ciudadana. La lógica de la inmediatez que predomina en las decisiones de las compañías es hoy la misma lógica de la política, siempre en busca de resultados tangibles y cuasi-instantáneos. En la actualidad, quizás las transformaciones conceptuales más importantes en la reedición de los esquemas prospectivos, respecto de los modelos que se configuraron en los decenios de los 60 a 80 del siglo pasado, tengan relación con la ruptura cada vez más fuerte con los modelos basados en las lógicas de la linealidad ascendente del progreso y de las concepciones ortodoxas sobre el desarrollo que se articularon siempre a éste (Escobar, 1998).

Políticas públicas como variable dependiente del régimen político

Cabrero (2000) destaca cuatro aspectos claves para el análisis de políticas. Primero, el régimen político, segundo los modos de la gestión de las organizaciones y entidades públicas, tercero el espinoso asunto de los arreglos y regulaciones institucionales y en cuarto las tradiciones culturales, cuestionando de esta manera la transferibilidad de los patrones anglosajones de políticas públicas. En el primero de ellos profundizaremos en este capítulo. Medellín (2004) se refiere al papel que juega el proceso político en el campo de las políticas deslindándose del terreno dominante del neomanagerialismo²⁵, que tiene una perspectiva gerencial de la política pública. La vislumbra como un proceso que se define entre actores con instrumentalidades y tecnologías manageriales o administrativas. Empero, en una visión que se distancia de esta perspectiva, varios de los teóricos más connotados de la ciencia política tanto en América Latina como en otras latitudes insisten en un tema que en general la literatura anglosajona ignora: la relación de causa y consecuencia entre el régimen político —o el sistema político que gobierna una sociedad— y los procesos de política pública. El tipo de política pública que se instrumentaliza en una sociedad, dependerá en buena medida de cuál es el régimen político que adopte dicha sociedad.

²⁵ Desde la ideología programática del *New Public Management*, la despolitización se liga con la mercantilización de las esferas públicas sobre la base de una política pública que reemplaza y suprime progresivamente a las burocracias estatales, encontrando como alternativa la oferta de bienes públicos por agentes privados y a través de la mercantilización de empresas públicas autosuficientes en su competitividad en el mercado.

En ciencia política en América Latina existen teorizaciones sobre los regímenes autoritarios tanto el autoritarismo político civil (concentración del poder en un solo hombre) como la variante autoritaria-militar (las fuerzas militares en el gobierno) que determinarían los procesos de políticas públicas. Estos regímenes autoritarios han impuesto mecanismos centralistas autoritarios en las políticas públicas, que adoptadas por una pequeña cúpula decisional sin mayor deliberación se le imponen al resto de la sociedad. La segunda vertiente (autoritaria-militar) responde a características de nuestro contexto latinoamericano. En términos generales hemos estado en presencia de regímenes políticos corporativos,²⁶ en los que hay un peso importante de organizaciones sindicales y sociales en la gobernanza política, lo cual muestra las políticas públicas, sus procesos, su implementación, sus lógicas como variables dependientes del régimen político y de la arquitectura institucional.

En la retórica política las reformas administrativas contemporáneas se vinculan a los propósitos de ser fieles a su misión pública y de tratar de realizarlas con eficiencia y responsabilidad en el marco de nuevas condiciones sociales. Fueron vistas por sus propulsores como respuesta obligada a los problemas crecientes de operación del gobierno, al déficit fiscal paralizante de los Estados, a la calidad incierta de los servidores públicos y a las políticas económicas erróneas que postraron el desarrollo de la sociedad y ocasionaron la crisis, como ocurrió en gran parte de las sociedades latinoamericanas. Las raíces de las reformas ahondarían en la ineficiencia de los gobiernos en numerosos campos de la vida social, como respuesta a la desconfianza de los ciudadanos en su capacidad directiva. (Varela, 2005b).

²⁶ Los regímenes militares en Brasil y otras latitudes en el siglo pasado, tuvieron un componente importante de naturaleza corporativa. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) ha sido un clásico modelo de régimen corporativo con base en un proyecto político partidista que establece complejos canales de articulación con la sociedad. El caso mexicano es emblemático, con la emergencia de un bloque hegemónico con base en un tejido complejo entre sindicatos, industriales, empleados públicos y fuerzas campesinas y agrarias, estructuradas desde el PRI después del fin de las guerras revolucionarias de principios de siglo. Otro ejemplo es el peronismo en Argentina. Perón se apoyó en los sindicatos de trabajadores. Se configuraron desde el propio Estado las organizaciones sindicales, integradas a un proyecto político. El modelo argentino de corporativismo integró e hizo convergente los intereses de estos sectores y colocó en una función subalterna al sector agrario pues los poseedores de tierra, ganaderos, fueron obligados a transferir rentas agrarias para promover la industrialización como proceso de acumulación.

En este sentido se vislumbran los procesos de cambio como expresión de la fuerza de determinadas tendencias sociales. Se trata de reformar el Estado como institución pública y como sistema de organizaciones con responsabilidades en el manejo de los bienes y servicios públicos, a través de la implementación de una política de ingeniería gradual. En un plano diferente, la idea de una reforma política pretende ajustar la marcha del Estado a las crecientes demandas sociales. En efecto, la modernización o reforma del Estado no posee un sentido ahistórico sino que depende de procesos económicos, políticos, del contexto internacional, que le dan significados cambiantes (Varela 2005b).

En un plano más general estas reformas administrativas son cuestionadas debido a limitaciones tecnocráticas en la formulación de sus objetivos ya que suponen la apoliticidad de la Administración Pública, buscando simplemente una ingeniería de procesos y un cambio en la metodología y la instrumentalización del aparato gubernamental de los niveles territoriales. En esa medida se sigue suponiendo que las burocracias públicas son “neutras” y portadoras de un espíritu de racionalidad instrumental.

Es necesario reconocer que las reformas administrativas son un corolario de las reformas políticas y de los diseños institucionales macro, también es necesario entender que las organizaciones burocráticas públicas son un crisol donde se conjugan intereses corporativos de grupos de presión, reflejando las condiciones culturales y sociales de una comunidad territorial. Sobre la base de un marco general es posible reconocer mediante teorías tales como las de la contingencia estructural, las diversas tipologías organizacionales que son implementadas de acuerdo con el tamaño, complejidad, tecnologías, funciones o tareas, articulación entre el sector público y privado, capacidad de financiamiento y retos del desarrollo regional, entre otros factores.

Emmert, Crow y Shangraw (1993) reconocen en los estudios de futuro una “tarea sumamente exigente” (p457) que puede señalar un curso de acción probable para la actuación del hacedor de políticas. Se trata en este sentido a la prospectiva como una herramienta usada en el tiempo concreto del “hoy” para tomar decisiones del “mañana”, basados en lecturas históricas y contextualizadas. En el auge de los estudios sobre el futuro y

en los numerosos trabajos hechos para construir visiones proyectivas de países y regiones en América Latina en los años recientes, se concreta una mirada paradigmática diferente sobre las políticas públicas. Más allá de la oleada neoliberal con su aperturismo de los mercados y las tendencias desregulatorias, se ha vuelto en una oscilación pendular a redefinir el rol de Estado en los procesos de gubernamentalidad. La reinención del Estado ha sido una característica endógena de la ingeniería gradual en el contenido de los diseños de políticas públicas bajo el capitalismo. Es necesario, en consecuencia, un proceso de reforma del Estado, allí donde ha existido el Estado de Bienestar, el neoliberalismo y sus modificaciones hasta la fecha.

Tal es la percepción del sistema que ha sido construido, en el que todos los actores se encuentran inmersos en su lógica característica, razón por la cual las economías tienden a la expansión hasta el momento en el que tales dinámicas afectan la sostenibilidad misma del sistema, dado que nos encontramos en un entorno finito con recursos igualmente finitos. Siguiendo la línea liberal, hoy los objetivos de la política pública consisten en la búsqueda de los principios liberales de la equidad, la eficiencia, la libertad y la seguridad. Estos en los últimos años se han convertido en cuasi-universales. En ese sentido, las políticas públicas configuran un campo epistémico que tiende a expandirse dado que en la actualidad no se cuestiona en general que el liberalismo económico y la democracia liberal constituyen los modelos a implementar en cualquier sociedad, teniendo en cuenta la ruptura política que se presentó en la década de los 80 del siglo pasado, cuando colapsó el socialismo real.

La prospectiva de países y territorios sub-nacionales se afina en la actualidad en un proceso cultural muy fuerte de afirmación de identidades regionales y nacionales. Esto es ciertamente paradójico en virtud de que muchos de estos ejercicios se piensan en articulación o alineamiento con tendencias de apertura de mercados y la inserción a la globalización. Se tratan de afirmar en la diferenciación y especialización en un discurso funcional con los mercados globales. Del mismo modo se interpretan los acuerdos subregionales entre países latinoamericanos. En especial, los esfuerzos integradores del tipo “Mercosur”, el “Alba” y la llamada “Alianza para el Pacífico” lo cuales se hacen bajo lógicas

adaptativas, de innovación y de respuesta a procesos irrefrenables de inserción de nuestros países al mercado mundial, a la irrupción cada vez más fuerte del capitalismo global²⁷ (cfr. las empresas multilatinas y su auge en la región).

En estas dinámicas prospectivas cabe destacar el papel que han tenido los gobiernos territoriales y las administraciones públicas de las ciudades, en estrecha relación con la gerencia pública. Igualmente sucede con los ámbitos intermedios, gobernaciones o niveles estatales en aquellos países con una estructuración federativa. A fin de cuentas, el nivel local y el nivel intermedio han recuperado innumerables funciones, incluso fácticas, no reglamentadas por procesos de reforma constitucional o por arreglos constitucionales de corte legislativo sino por la dinámica social, económica, cultural, que implica la globalización. Ello, en virtud de las interdependencias entre las regiones y de lo que hoy se concibe como “sistema capitalismo mundo-global”, en donde las ciudades-región, las regiones metropolitanas, se conectan entre sí. Se podría hablar de una enorme red (Sassen, 2008) de grandes regiones metropolitanas del planeta no concentradas solo en Europa occidental, Japón, Corea del Sur y Norteamérica, sino que se extienden al conjunto de África, Asia y en particular a América Latina. En el caso colombiano, regiones tales como la costa Caribe con el eje metropolitano Barranquilla-Cartagena; Medellín como líder de la región del gran Antioquia; Bogotá como capital del país; y Cali, como eje de la región suroccidental colombiana y de la pieza suroccidental de nuestra geografía y geopolítica, juegan un rol global y macro regional destacado.

Aun cuando la constitucionalidad y la legislación mantengan teóricamente las mismas funciones para los municipios y las regiones, se ha asistido –precisamente en este mismo espacio de finales del siglo XIX y principios del siglo XX–, a un potenciamiento del papel de las regiones como nodos claves del desarrollo. Incluso las regiones ya se articulan entre ellas y a veces también compiten entre ellas. No siempre la lógica es de cooperación pues existe bastante competitividad por la atracción de capitales, por alianzas estratégicas con empresas, con otros gobiernos; según las apuestas que cada región tenga en materia de competitividad e

²⁷ Chino, norteamericano, europeo, asiático, de los propios países latinoamericanos.

innovación. En esta misma dirección, se presentan ese tipo de relaciones sin el Estado central. En el pasado, con el capitalismo de bienestar y con el modelo “*Estado-céntrico*”, era un requisito que la vinculación entre regiones pasara por las cancillerías y por las oficinas de la Presidencia y de los ministerios, pero eso no está ocurriendo. Incluso emerge una diplomacia y una movilidad de los líderes públicos y privados de las regiones, para hacer acuerdos de todo tipo, atraer capital de inversiones, proyectar ciencia, tecnología, relanzando redes académicas a escalas y lógicas nunca antes vistas.

En una visión estratégica a 20 ó 30 años se requieren ajustes institucionales importantes en la arquitectura normativa de los territorios, pues ello permitirá formas de asociatividad mucho más fuertes y una nueva manera de rediseñar la fiscalidad. En el caso colombiano, el Sistema General de Participaciones no tiene por qué seguir siendo modificado para reducir progresivamente los recursos que la Nación le transfiere a los territorios sino que tiene que entenderse que regiones metropolitanas, gobernaciones, y otras áreas que tienen un papel estratégico y concentran buena parte de la población, son al mismo tiempo las regiones a las que sus ciudadanos les demandan más recursos (sistemas de transporte masivo, infraestructura de servicios públicos, infraestructura para el hábitat y la conectividad; desarrollos en materia de ciencia, innovación, tecnología; plataformas y capacidades en el campo de la educación).

Se evidencia una nueva lógica de lo territorial en el capitalismo que fundó los Estados naciones. Una de las premisas fundamentales de esta fundación era el dominio del centro sobre la territorialidad periférica, de la capital sobre las provincias para colocarlo en términos más gráficos y en cierta manera a lo que se asiste es al fin de ese predominio. No se trata de la desaparición del Estado central pero sí de reconocer que ha perdido funciones soberanas y las regiones han ganado autonomía y dinámicas —particularmente— en la competitividad y articulación a los mercados globales. Estos retos se dependen del nuevo rol que en la práctica vienen ejerciendo los gobiernos y las regiones en los territorios subregionales, lo que implica un ajuste institucional significativo.

Una de las tareas más importantes de la prospectiva territorial es precisamente la de intervenir en el diseño y ajuste de la institucionalidad

y en las reglas sistémicas de relación entre los diferentes niveles de las administraciones públicas y entre los ámbitos de lo público y lo privado. Este ajuste tiene dos grandes líneas: de un lado, la ingeniería institucional que definiría funciones, competencias, modernización de los roles de las estructuras organizacionales, de los operadores de política en los territorios, etc.; y de otro lado, los ejercicios de prospectiva en las regiones subnacionales que inspiran una serie de acciones estratégicas para empoderar a los gobiernos locales y territoriales asumiendo iniciativas para mejorar la capacidad institucional en coordinación de políticas, la gestión del territorio y los planes de modernización y renovación del hábitat, las plataformas urbanas y las infraestructuras. Incluso, muchas entidades territoriales han creado secretarías de competitividad y de desarrollo económico. Se han creado consejerías para gestionar alianzas público-privadas y se hace uso de las facultades que le permiten a las gobernaciones y a los municipios, —sobre todo en las grandes ciudades— hacer reformas administrativas y reingenierías institucionales que no necesitan tocar el marco del sistema legal de los países, ni menos aún su marco constitucional.

A su turno, estas poderosas dinámicas territoriales en las esferas locales y regionales se han convertido en un factor clave para la construcción prospectiva de políticas públicas, en cada uno de nuestros países. Han afirmado estrategias que permiten un mejor desempeño en la competitividad económica y articular formas más afinadas de gobernanza democrática en sociedades cada vez más abiertas, plurales y con desafíos fuertes en términos de integración social por los impactos en los indicadores de equidad y de desigualdad que ha generado en las décadas pasadas la tendencia del globalismo neoliberal. Así como lo mencionan Emmert, Crow y Shangaw (1993), los temas que se relacionan con la gestión pública y la forma de direccionar la toma de decisiones, son complejidad organizacional y social, privatizaciones, cambio tecnológico, recursos públicos, entre otros que muestran un entramado de reflexiones y necesidades de acciones con lectura de tendencias de futuro.

Ikonoff, Jouvenel y Bell (Citados por Medina, Becerra y Castaño, 2014) mencionan que la prospectiva en el campo de lo público ofrece un margen de maniobra política, libertad de decisión y una manera

de visualizar alternativas para la evaluación costo-beneficio. Se puede decir que la prospectiva es una tecnología para la toma de decisiones y evaluación que permite una relación con el campo de las políticas públicas. Esta tecnología, se despliega como herencia del cognitivismo, y es transversal y flexible como lo diría Godet y Durance (2011). Por su característica de tecnología implica el uso del colectivo, cuestión que estrecha su vínculo con lo público puesto que los escenarios y su cercanía con el futuro real implican la intervención y las lecturas desde diferentes actores, lo que asegura la objetividad y rigurosidad en el proceso de formulación de políticas, pero al mismo tiempo, se constituye como un elemento complejo en la generación de los estados deseables de los que habla Roth (2005). Lo anterior es lo que Agreda (2016) argumenta en Bolivia como participación de actores en el sistema de planificación y estudios de futuro.

Al respecto, Medina, Becerra & Castaño (2014) y Medina y Ortegón (1997) mencionan que la prospectiva es un campo en evolución que se nutre del análisis de políticas públicas y la planificación estratégica con y para los grupos de interés, lo que resalta un componente de construcción social. Como tecnología no “apaga incendios”, no es coyuntural ni reactiva, es como lo mencionan Medina, Becerra & Castaño (2014) la posibilidad de construir y elegir un futuro deseado en el campo de la política pública: “La interacción de la prospectiva, la planificación estratégica y las políticas públicas no provee solamente instrumentos para la acción gubernamental. Permite a la sociedad civil organizada o participativa definir las opciones para convertirse en diseñadora y constructora dinámica de su propio futuro (p144)”.

La relación entre políticas públicas-prospectiva-planeación es una tendencia en América Latina que representa la noción de un Estado replanteando su incidencia sobre el desarrollo; como lo mencionan Escobar, Ragno, Ragno y Vitale (2016) pensando sobre el futuro de la prospectiva en Argentina, revaloriza el rol del Estado y permite “repensar el papel de la política” (p 27).

Los retos en este sentido se pueden mencionar a partir de lo que plantea Alegría, De Hoyos y Santos (2016) desde la realidad brasileña donde “será necesario romper con una cultura institucional arcaica

pautada en el corto plazo que dificulta la capacidad de una planificación más robusta, condición indispensable para elaborar un proyecto de desarrollo nacional capaz de trascender las contingencias y las crisis” (p61). Entre esos retos están: sistemas de educación que formen estudiantes y profesionales competentes en anticipación y participación política fundada, creación de *think tanks* que articulen el sector privado y público, el sistema educacional con el empresarial y las dimensiones individual y colectiva para la creación del sentido político en los países de América Latina.

Conclusiones

Todo lo anterior comprueba en qué medida la planificación resulta una herramienta central en la construcción de las políticas públicas. Es más, quisiera subrayar que las políticas públicas no pueden ser vistas en palabras mayores, sino como políticas que se dirigen hacia la planificación de largo plazo. Los gobernantes tienen que ocuparse del día a día, pero la diferencia entre el buen y el mal gobernante estriba en que el buen gobernante, ocupándose del día a día, no pierde un norte estratégico de transformación sustancial y un proyecto alterno o de modificación sustancial de la sociedad y trata de que todas las acciones de tipo inmediato se encuentren articuladas en relación con ese norte estratégico; mientras que el gobierno que improvisa, que es puramente reactivo, se enreda en el día a día y no logra tener la capacidad de re-direccionar estratégicamente las sociedades.

El rediseño de las reglas institucionales no va a salir de una mera lógica de acción y reacción entre los diferentes actores, pues se requiere de un proyecto de sociedad que tenga la fuerza de intervención sobre la misma, que modifique sustancialmente reglas del juego, que jalone y dirija desde las políticas. Esto no es resultado del libre albedrío sino de un grado dado de intervencionismo público para la modificación e implementación de las reglas.

Estudiando experiencias comparativas no me cabe duda de que es posible asignarle un papel significativo a la planificación y al direccionamiento estratégico de una sociedad y una economía, y que en la sociedad contemporánea hay muchas experiencias que lo evidencian.

Aquí no me estoy refiriendo a modelos neoliberales de competitividad y de ver a las sociedades como si fueran empresas y plantear mecanismos de regulación, como los que plantea Michael Porter (1998) sino que estoy señalando lo contrario: procesos políticos con un alto grado de intervencionismo estatal, con un proceso de construcción de centros de pensamiento estratégico entre el propio Estado y las elites. Quienes analizan situaciones potenciales de desarrollo definen metas estratégicas y a partir de ellas hacen una orientación y una apuesta de largo plazo que permitan una movilización general de recursos de la sociedad que lleve a saltos sociales significativos.

Pero, al mismo tiempo cabe una advertencia: a la planificación no hay que idealizarla pues tiene grandes límites, empezando por el epistemológico. En los años 40 y 50 los fundadores de la política pública pensaban en el modelo de racionalidad exhaustiva, en la capacidad que tendría el pensador, el constructor o diseñador de políticas de armar el esquema de la realidad con datos suficientes para poderla diagnosticar plenamente y a partir de allí construir soluciones de carácter científico. Empero, el racionalismo exhaustivo nunca se pudo poner en marcha pues nunca hay tiempo real o suficiente para tener los datos, ni la capacidad epistemológica de conocer la realidad (Cyert, Simon, 1958). No podemos gobernar los factores de la incertidumbre sino seleccionar algunos muy significativos y trabajar sobre acciones de carácter parcial. Esto es, lo que le dio tanto auge al modelo incrementalista. Pero más allá de este, realmente existen una limitación epistemológica importante, y es que nunca podremos tener una comprensión cabal y plena de la realidad, patrimonio de los historiadores sobre cosas que han pasado muchísimo tiempo atrás cuando ya no existe ninguna capacidad de modificación.

CAPÍTULO 5

Capítulo 5

Participación, ciudadanía digital y nuevas agendas públicas²⁸

Introducción

A lo largo de los últimos años se han desplegado nuevos temas en la agenda de los gobiernos en América Latina, concretados en numerosas iniciativas de política pública, tanto por los gobiernos centrales de cada uno de nuestros países, como bajo la responsabilidad de gobiernos regionales o sub-nacionales (provincias, departamentos, etcétera), así como también por las propias autoridades en el nivel local, tanto en grandes ciudades, áreas metropolitanas, asociaciones de este tipo de entidades, como por iniciativas novedosas concretadas en comunidades locales en zonas rurales o en poblaciones o ciudades intermedias.

Se destaca en nuestro continente lo que podríamos llamar multilateralismo académico²⁹ a cargo de entidades del tipo CEPAL (ILPES, como uno de sus brazos más importantes en el terreno de la planificación de las políticas) CLACSO, FLACSO, numerosos *Tink Thanks*

²⁸ Una versión previa de este texto fue presentada por el autor en el Fórum Internacional de Administração – FIA –, Rio de Janeiro, Brasil, el 20 mayo de 2015, durante el panel titulado “Obsolecências y revitalizações nas instituições públicas”.

²⁹ La agenda de políticas públicas ha sido asumida también —desde planos retóricos como efectivos— por los organismos multilaterales, en especial por entidades financiadoras del desarrollo que replican —en la escala latinoamericana— el modelo del Banco Mundial y del multilateralismo global, cfr, la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), u organismos multilaterales como la OEA, asociaciones regionales como UNASUR, el fallido esfuerzo del Pacto Andino, o asociaciones caribeñas y centroamericanas de Estados, entre otros, que se han sumado a la configuración de diseños institucionales y de políticas públicas.

públicos y privados, institutos nacionales de administración pública y programas de maestría y doctorado en áreas referidas al gobierno, políticas públicas, administración pública³⁰ y la propia ciencia política³¹. En la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que también es parte de este multilateralismo, así como el Consejo para la Política Social y Económica de América Latina que es un organismo filial de Naciones Unidas, ubicado en Santiago de Chile, ciudad donde se origina el cepalismo con la teoría de sustitución de importaciones de Raúl Prébisch (1950), Faletto y Cardozo con su texto *Dependencia y Desarrollo en América Latina* (1977), Helio Jaguaribe, Antonio García, entre otros, construyeron una teoría emblemática, la teoría de la dependencia. Una versión no marxista de la globalización de medio siglo, entre los países cosmopolitas europeos, Estados Unidos, emergentes potencias asiáticas y América Latina que, fue reconocida como un aporte conceptual, teórico y metodológico que además tenía implicaciones de política pública que se instrumentalizaron desde muchos regímenes populistas, así como desde la CEPAL y organismos multilaterales.

³⁰ ¿Qué ha ocurrido en el campo de las Políticas Públicas? Si se hace el balance entre Administración Pública y Ciencias de la Política Pública frente a *management* de empresa, teoría organizacional y *management* clásico racional, se encuentran grandes diferencias en términos de los aportes en América Latina. Académicos de éste continente, han aportado reflexiones serias, basadas en líneas de investigación, centros de investigación y universidades. De igual manera se han suscitado espacios como el Centro Latinoamericano para la Administración para el Desarrollo CLAD, una organización multilateral, ha realizado, además de los congresos, una gran cantidad de estudios y documentos de política pública, así como balances y orientaciones en el campo de la administración pública. Estos documentos han sido las cartas que configuraron las reuniones de los presidentes del Iberoamérica, incluso con el gobierno norteamericano y canadiense. *El New Public Management* como macro-teoría tiene bastante afiliación por parte del CLAD, pero esta doctrina no es simplemente la exegesis transpuesta del *New Public Management*, sino que es una doctrina que, según Escobar (2017) tiene que ver con el análisis propio de estos grupos de académicos, articulados a los organismos multilaterales como el BID, OEA, CLAD, FAO, UNICEF, Naciones Unidas, UNESCO, entre otros. En ese esquema del multilateralismo, el CLAD ha hecho contribuciones significativas.

³¹ En las políticas públicas, se observa una mayor diversidad de desarrollos académicos propios y el estudio de fenómenos específicos. Se puede citar la larga discusión sobre el populismo nacionalista. Como se ha ejercido la política a partir de regímenes considerados desde la literatura de las Ciencias Políticas y de la administración pública como populistas. En Argentina el peronismo aún pervive como esquema político, aunque profundamente transmutado respecto de sus patrones originales. En Brasil, el populismo tuvo un ethos fundacional en el nacionalismo que lideró Getulio Vargas y su *Estado Novo*. Fue un caso parecido el del APRA del Perú con Víctor Raúl Haya de la Torre. En Colombia, el general Rojas Pinilla, con la ANAPO, y luego con la expresión armada del populismo, el M-19, una guerrilla nacionalista, e incluso del populismo en Argentina y Uruguay con los Montoneros y los Tupamaros.

En todos estos campos el principal desafío innovativo ha sido la agenda de equidad y de inclusión. En este sentido, las políticas de equidad se han concretado principalmente en términos de inclusión para incorporar, desde las lógicas focalizadoras del gasto público, a la población vulnerable, su objetivo: la lucha por derrotar y disminuir tangiblemente la pobreza extrema en nuestro continente. En estos procesos ha habido bastante especificidad y original en las políticas y en su justificación³². No se trata solo de una transferencia política desde el modelo europeo hacia América Latina. Ha habido originalidad, contextualidad, pertinencia, al igual que ciertamente fracasos y limitaciones al tema de la integración que se leían en clave bolivariana y panamericana o panamericanista hace unas décadas, en clave más neoliberal, pero ese es un objeto de estudio que ha sido muy interesante sobre el cual ha habido una enorme literatura de las Ciencias Sociales e incluso de las Ciencias Económicas, de la economía política, en nuestro continente.

En efecto, durante los últimos años se ha avanzado significativamente en la disminución de los indicadores de pobreza absoluta y relativa, tanto desde perspectivas de medición tradicionales, como desde la que ahora se denomina multivariada o multidimensional. No ha sido así en relación con la igualdad. América Latina sigue siendo una región con enormes desigualdades y asimetrías en oportunidades, participación y distribución de rentas sociales, beneficios del empleo digno. Se continúa en un desafío significativo, aunque existen avances relativos y modestos, pero importantes en el caso de algunos países latinoamericanos que han tomado las iniciativas de política pública en pro de la equidad.

¿De qué se trata ahora? ¿Qué es lo relevante y lo nuevo? Principalmente el fenómeno que emerge desde final del siglo pasado es la vocería de nuevos grupos de interés que superan las lógicas tradicionales a los proyectos de modernización, propiciadas o prohijadas por los llamados movimientos sociales. Se destacan nuevos ámbitos, algunos de ellos que venían de tiempo atrás, pero con un protagonismo muy limitado.

³² El referente latinoamericano tiene una matriz interesante pues al colocar de forma paralela el management y las políticas públicas, si se hace una comparación entre estas disciplinas, se observan amplias diferencias. En las ciencias de la gestión, se continúa haciendo exegesis, transmitiendo los paradigmas y patrones de una disciplina concentrada en la instrumentalidad y en el saber práctico. En lo que tienen un impacto grande las tendencias globalizadoras con el modo de gestión de las multinacionales contemporáneas. Ello expresa un carácter universalista, no solo desde la retórica y la imposición ideológica, sino también desde los sistemas de prácticas.

El último ámbito, el de la ciudadanía digital, será explicitado en un apartado diferente.

El problema: las políticas públicas en la era de la desconfianza

El tema de la desconfianza de la ciudadanía hacia sus dirigentes es recurrente; pues la toma de decisiones en muchos escenarios ha sido cooptada por grupos de interés que detentan poderes económicos y tienen a disposición recursos de diferentes tipos. Locke (1689) en su ensayo “El Gobierno Civil”, diferenciaba entre los ciudadanos activos y los ciudadanos pasivos, ambos con derechos básicos, sin importar su posición. Este autor describía que hay ciudadanos con poder de decisión y otros con el poder de beneficiarse de la decisión y ser protegidos. Para los primeros se crearon los censos electorales, cabe anotar que, en la época de Locke, el censo de los decisores políticos se basaba en el principio del derecho de propiedad. Solo los propietarios podrían ser ciudadanos activos; los no propietarios carecían de este tipo de ciudadanía.

Este autor se basaba también en las jerarquías del saber; pues solo las personas ilustradas tenían el derecho de tomar decisiones. En tanto que las personas que no fueran autónomas o que no se bastasen a sí mismas deberían quedar excluidas. Para la visión de Locke y de su tiempo, los obreros o trabajadores eran personas subordinadas; como personas que al vivir de un salario o de un pago, no eran autónomas y dependían de quien les pagaban. Con base en este esquema se creó un modelo de democracia limitado, que restringe la ciudadanía solamente a una parte de la población; se establece en Inglaterra y luego vendría su proceso de expansión. Para lograr el sufragio universal existe una lucha larga que se da en los siglos XIX y XX, pero aun éste seguía siendo restrictivo, ya que excluye a los jóvenes, niños y extranjeros, y aunque ha sido amplificado, no implica una soberanía total. Entonces, está la idea de la existencia de ciudadanos activos y ciudadanos pasivos. Cuando alguien vota hace parte de la ciudadanía activa, y cuando alguien no lo hace, pertenece a la ciudadanía pasiva.

Uno de los límites a los que se enfrentan los operadores (funcionarios públicos de alto rango) y los decisores de política (parlamentarios, cortes, *think tanks*) cuando construyen y ejecutan políticas es la desconfianza

social en el Estado. Esto se hace visible sobre todo en la opinión pública, para la cual no hay nadie más desacreditado que un político, quien es visto por la mayoría de las personas del común como alguien mentiroso, inescrupuloso, taimado, que busca aprovecharse de su cargo, funciones y poderes en su beneficio propio o para favorecer ciertos intereses. De igual forma ocurre con las estructuras partidistas que actúan como canales de representación ciudadana, lo que a fin de cuentas expresa la crisis de representación que hay en el mundo entero. (Torre, 2003).

En Colombia, el paradigma que ha determinado las fuerzas políticas, sin excepción, es la “microempresa electoral”, la cual consiste en que el elector dueño de unos votos, generalmente grupos de interés de índole familiar, regional, sindical o gremial, se hacen elegir. Para ello ha servido el llamado “voto preferente”, un esquema en el cual las personas votan por un partido, pero en realidad lo hacen en función de su afiliación a una cauda clientelar. Con lo cual se ha fragmentado muchísimo la política y se ha puesto de presente la incapacidad de las reformas políticas recientes de consolidar un sistema de partidos.

La expresión de la crisis de la confianza en la política es el abstencionismo en los procesos electorales, el cual es bastante alto en todo el mundo, salvo en los países en los cuales el voto es obligatorio. En los países donde el voto es libre, el abstencionismo se encuentra entre un 30 y 60%; incluso en los Estados Unidos este porcentaje está por el orden del 55% ¿Qué ha reemplazado a los partidos? El *marketing* político. No son las estructuras partidarias de los comités y los directorios los que toman las decisiones estratégicas acerca de cómo orientar una campaña política, sino los gurús del *management* y del mercadeo electoral quienes “construyen” a los candidatos, para “vendérselos” a los electores con esquemas y estrategias propias del mercadeo y la publicidad. De otro lado, el escenario vacío que dejan los partidos lo reemplaza una puesta en escena de lo que Weber (1922) llamaba el líder carismático. En la vida moderna, el líder público, convertido en un superhéroe, se posiciona por encima de la sociedad.

El aparato del Estado cuando construye políticas, lo hace sobre la base del predominio del saber y apoyándose en que hoy, como nunca antes, los equipos del gobierno tienen una asimetría de información, de saber y

experticia en torno al control de las variables para la toma de decisiones, que no están en manos de la opinión pública. Así, pequeñas elites de expertos, intelectuales, cabildantes, es decir, el lobby, tienen la capacidad de monopolizar en las sociedades la política pública. Además, lo hacen reconociendo que la mayoría de sus decisiones serán cuestionadas desde la política de la desconfianza. Entonces emerge algo que Marx (1843) había precisado en sus escritos de juventud, al caracterizar la burocracia. El peso del secreto de Estado. La discusión de políticas claves es un asunto que se cierra a la discusión pública y que solamente resulta perturbada cuando la decisión se filtra. Los esquemas de política pública que toman en cuenta la desconfianza, intentan romperla no por la vía de convencer a los ciudadanos de la bondad de tales políticas, sino por la vía de escamotear el que los ciudadanos se enteren de las políticas o construyendo una imagen de la política pública que no corresponde a sus contenidos.

Por ello, la primera estrategia ha sido siempre el secreto de Estado. No informar las decisiones de carácter confidencial. La segunda estrategia es maquillar la política. En su lugar se construye una política de mercadeo alternativo. Ya no el mercadeo político del candidato, sino el *marketing* político de los gobiernos, el cual tiene muchísimas dimensiones. Una de las más sugerentes es el *marketing país*, proponiendo mediáticamente a la soberanía territorial como un producto, dándole una imagen y una identidad. Están también las marcas regionales llamadas ahora *city marketing*, el mercadeo de ciudad o de región.

En el marketing político, la relación estrecha de los candidatos y de las fuerzas políticas con los medios de comunicación de masas, se basa en el principio de la accesibilidad (qué tanto acceso se tiene como candidato a los medios de comunicación), bien sea porque produce noticias o porque paga para tener el acceso; esto resulta determinante de la visibilidad política en relación con los asuntos electorales. Allí entran en juego los intereses de los dueños de los medios de comunicación, y de las fuerzas políticas; lo que genera compromisos que afectan posteriormente la gobernabilidad.

Estos tipos de marketing, en el fondo, crean falsos consensos tras la idea de que homogéneamente debemos presentarnos ante el mundo.

Esto construye una estrategia de consenso que hace parte de una mirada totalitaria porque se crea una totalidad sin fisuras. Representada en la nación como totalidad que se exhibe ante el mundo. O en la totalidad de una región que intenta construirse hacia el exterior. Esta es una estrategia de mercadeo que subsume las políticas públicas y los contenidos principales de las políticas, como si fueran un consenso nacional. De manera tal que el foco consiste en cumplir estándares internacionales. Por lo tanto, tal política se vuelve un asunto de consenso coercitivo. El reforzamiento de las estrategias *Top Down* en el *marketing* político ha sido la principal vía a través de la cual se construyen vías estratégicas para superar la desconfianza y la falta de credibilidad de los ciudadanos.

La política pública ha sido incluida por los modelos técnicos y cibernéticos de los años cuarenta y cincuenta, desde las escuelas de administración de la mano del saber práctico, instrumental, a partir de modelos que no son filosóficos. Así el individualismo metodológico es un punto de ruptura que muestra a la política pública alejada de una tradición racional, que no es tributaria del liberalismo. El reconocimiento de la política pública como un proceso, implica comprender qué hace con el poder quien lo detenta; documentar mediante la investigación qué es lo que el gobierno hace: cómo construye e interactúa con la sociedad, cómo controla el mercado, cómo se relaciona internacionalmente, cómo maneja las luchas dentro de sus propios aparatos. Ya no se trata pues, como en la teoría clásica, de la lucha por el poder, de si se obtiene mediante la compra o la invasión, como lo diría Maquiavelo (1974). Por ello, la toma de decisiones y los procesos de implementación son el corazón de la política pública, siempre teniendo en cuenta que, el proceso decisional es un campo complejo, ya que el Estado actúa en tiempo real, es decir, sobre la marcha.

La fragilidad institucional y la crisis de legitimidad de los estados y gobiernos centrales

Como se recordará, las dictaduras militaristas y la hegemonía militar, en su versión latinoamericana, tienen una larga tradición. En América Latina países como Ecuador, Chile, Argentina, Brasil, Perú, Bolivia, Paraguay, Uruguay, etc., eran dictaduras militares o donde el papel de

lo militar articulaba con ciertos bloques del poder. Largas hegemonías a partir de golpes de estado como manera de acceder al poder, tuvieron una recurrencia grande en la historia latinoamericana. Regímenes militares que tenían también entronques fuertes con el populismo. Empero, en las décadas recientes en América Latina hubo un declive muy pronunciado del autoritarismo militar, las lógicas populistas, la incorporación de modelos de democracia liberal y de las democracias representativas republicanas. En esta dirección, en los últimos veinte años la democracia liberal, sin ser sustituida del todo, dio mayor paso a las ideologías de izquierda, lo que es observable en países como Ecuador, Venezuela, Uruguay, Brasil. Este último con el ascenso al poder por vía electoral del partido de los trabajadores. En Argentina con el papel que ha jugado cierto populismo refuncionalizado en clave nacionalista, como lo es el peronismo contemporáneo. Finalmente se encuentra Chile que ahora cuenta con un régimen de transición moderado.

De otra parte, es observable como América Latina ha tenido unas fuertes especificidades políticas. Estas lógicas son distinguibles y estudiadas por científicos políticos, sociales e historiadores. Lo dicho se puede ver manifiesto, desde la esfera académica, en eventos académicos donde la política pública es usada para el análisis de lo que pasa con el Estado, el gobierno y la administración pública, pues a estos temas se les ha dado un carácter secundario.

Aún se encuentra en países como México, la fractura entre lo urbano y lo rural, así como la capacidad del Estado para gobernar plenamente a la sociedad no se ha consolidado. En Brasil ocurre lo mismo, el Brasil sur meridional prospero, moderno, industrializado, articulado a la globalización, de urbes con dinámicas de multinacionales que lo hacen una de las potencias económicas del mundo, es diferente al nordeste brasilero de regiones periféricas y excéntricas, con marginalidad y problemas de gobernanza, donde los poderes locales tienen bastante autonomía y donde hay fuerzas no estatales de distinto tipo que tienen gran capacidad de ejercer gobernanza sobre estas poblaciones y territorios.

Los dispositivos en seguridad social, cambian hacia la seguridad, no como derecho, sino como beneficio discrecional del Estado. Para

ilustrar lo dicho, aparecen lógicas en las cuales unos (ciudadanía) están en desventaja y otros (Estados) están en posición y en condición de ayudar. Esto ocurre en diferentes países del mundo, aunque el *Welfare State* cambió sustancialmente. Es ahora, desde una relación asimétrica como se instrumentaliza políticamente la marginalidad. Ya no más el contrato social, el beneficio como un derecho. Con la crisis del Estado de Bienestar, en América Latina, a lo largo de las últimas décadas se han implementado políticas públicas que recortan muchas áreas de intervención del Estado, que disminuyen programas o se reorientan y focalizan acciones de política pública para atender las demandas sociales, particularmente en temas de hábitat, pobreza, empleo, migraciones, marginalidad y exclusión social.

Este asistencialismo en políticas, reconfigura la noción misma de ciudadanía. Es decir, se construyen ciudadanos de diferente tipo y de diferente orden. Porque si se es un ciudadano que percibe beneficios del asistencialismo, probablemente no se trata de un individuo que por medio del voto puede exigir, sino que, por el contrario, se está cooptado a través del clientelismo.

Es contra esta situación multidimensional que han emergido las protestas contra los gobiernos, y en especial contra la corrupción. Estos desafíos desde la sociedad civil cuestionan la legitimidad de los regímenes políticos³³. Sacuden en la actualidad a nuestro continente, tal como puede verse en los casos de México, con protestas por la violación sistemática de los derechos humanos, protestas contra las masacres y la tolerancia gubernamental frente a bandas criminales de distinto tipo. En Brasil, cuestionando la corrupción política y administrativa del régimen y exigiendo participación en la orientación de las políticas). En Argentina, demandando frente a procesos de impunidad, violación de los derechos humanos y también escenificando agendas participación y equidad. En Venezuela, en donde se encuentra, quizás, el ambiente

³³ Guillermo O'Donnell y Juan Linz, crearon un programa de investigación importante a finales de los años 60. Discusión sobre regímenes de transición y estudiaron cómo se pasaba de la democracia liberal, de los modelos republicanos que venían labrándose en América Latina a principios del siglo XX, hacia regímenes de facto donde el poder del corporativismo imponía otros esquemas de gobierno. En esta primera parte de sus estudios, se observaba una transición desde las democracias a la dictadura. En la segunda parte del programa de investigación, se veía cómo se pasó de las dictaduras a las democracias. Periplo del ascenso y declive del autoritarismo militar que articulaba el corporativismo con el populismo.

más enrarecido y polarizado que ha fracturado el país por una crisis, claramente, de representación y direccionamiento político de la sociedad. En Colombia, en temas como la paz, la negociación con la insurgencia (el denominado postconflicto). Además de los asuntos que tienen que ver con sostenibilidad ambiental, el cuestionamiento de la minería y su afectación sobre el medio ambiente.

Las nuevas agendas de derechos, también emergen en estas lógicas de movilización social. En todo el continente existen temáticas comunes que unifican a los movimientos de nuevo tipo más allá de las fronteras nacionales. Estos se articulan, incluso, con agendas de naturaleza global, algunas de ellas denominadas “alter mundialistas”. En relación con lo que Bianor Cavalcanti (2015) ha denominado “obsolescencias de las instituciones públicas”, se señala la referida crisis de legitimidad y de representación política –tanto por los partidos políticos y las fuerzas que se mueven en este ámbito de representación.

Esto impulsa el cuestionamiento de la legitimidad de los gobiernos elegidos por procedimientos democráticos. Altamente cuestionados por sus prácticas clientelares. Por la expansión del fenómeno de la corrupción, lo que implica un desafío a la confianza que los electores han depositado en sus gobiernos. Esto se presenta en diferentes escalas a lo largo y ancho de América Latina y evidencia un fuerte desajuste entre las sociedades civiles, las comunidades territoriales, los gobiernos locales, los conglomerados empresariales, los diversos grupos de interés y las esferas de lo Político.

Esto se agrava si se toma en cuenta que por la consolidación de las tendencias de políticas públicas neoliberales, aperturistas y desregulatorias, se han amplificado los ámbitos de mercantilización de bienes públicos, lo que significa que muchos de estos bienes ya no son del resorte de la provisión gubernamental sino que corresponden a esferas de lo privado donde los fallos en los diseños regulatorios generan vacíos en términos de políticas públicas para concretar –desde el punto de vista de la interacción gobierno-ciudadanía–, la efectividad de los derechos, el acceso a los bienes públicos, las cuestiones tarifarias, los temas discriminatorios, la exclusión social, la marginalidad.

De otro lado, la consolidación del neomanagerialismo en las versiones refinadas del *New Public Management* (NPM) han implicado

la predominancia de lo económico-managerial, incluso como lógicas de gubernamentalidad en función de la autarquía económica de las empresas públicas, la difusión de los esquemas de partenariado entre lo público y lo privado, la expansión de lógicas de negocios entre grandes corporaciones y los propios gobiernos que transforman en un sentido empresarista las agendas públicas y difuminan las diferencias que eran clásicas en el ámbito de la política versus el ámbito de la económica.

Neomanagerialismo y mercantilización de los bienes públicos implican efectos sobre la cultura societal, la cultura política, transformando los estilos de vida, estallando el mercadeo en el campo de lo público-político como un paradigma mediatizado por la publicidad y bajo diferentes formas que vehiculan manipulaciones desde los gobiernos y desde las agendas empresariales, modifican, perturban el debate político y la construcción de identidades y valores societales.

En este sentido, la literatura de políticas públicas ha escudriñado la forma como las fallas del Estado serían resueltas, evitadas o minimizadas, a través de diseños institucionales adecuados. Nos encontramos con un doble nivel de análisis: de un lado, la relación económica, y del otro, la relación político social, incluyendo fallas del Estado imputables al ejercicio de la ciudadanía, como el derecho al voto, de la democracia efectiva, la integración pública, etc.

Las “fallas del Estado” interpretan no sólo la calidad de la respuesta del Estado como regulador de políticas en relación con las fallas del mercado, sino que se analiza como el Estado actúa frente a las relaciones —no mercantiles— entre los individuos y en la sociedad. Fallas del Estado referidas al ejercicio de los derechos fundamentales, movilidad por los territorios, la ciudadanía cosmopolita, etc. También fallas del Estado en la provisión de bienes sociales, articulados con el mercado, pero que no son necesariamente mercantiles. V gr, el acceso a la educación, a la salud, o la idea de vida digna etc. (Stiglitz, 2012). Estas fallas del mercado serían resueltas con diseños institucionales, teniendo en consideración que ahora el Estado no es monopólico. Por ello, se presentan las incongruencias del Estado que se regula y se reglamenta a sí mismo. En tal sentido, las fallas del Estado no se remiten simplemente a problemas meramente técnicos, sino también a la forma como los

grupos de interés y los actores políticos construyen la agenda pública. En términos jurídicos, un Estado de Derecho enfrenta las fallas del Estado para garantizar el acceso universal a los bienes públicos, la inclusión y el universalismo efectivo de los derechos. Este tiene una agenda en los resultados de la política y en aspectos socioeconómicos como las reglas de regulación de sus asuntos económicos.

Alternativas para recuperar la voz de la ciudadanía

No se trata solo de ver si se ha dado una transformación sustancial del modelo formal de construcción de políticas públicas. El que viene desde los orígenes de la disciplina en los años 50. Y que, por decirlo en términos de una etiqueta política, es altamente Estado céntrico. A lo largo de las décadas pasadas, las políticas públicas se han venido produciendo desde el gobierno, en aparatos especializados, con burocracias gubernativas apoyadas en expertos y con la mediación de un proceso legal complejo. Sí existen innovaciones en el campo de las políticas públicas, pero no es estrictamente que este modelo se haya transformado sustancialmente. Este modelo sigue siendo formal, constitucional, jurídica y legislativamente dominante.

Pero se evidencia en numerosas pistas que existe una emergencia ciudadana en múltiples direcciones. Lo que por supuesto, está muy lejos de agotarse los modelos de democracia de representación. Es decir, utilizando la ciudadanía, a los partidos políticos o el congreso. Interpelando con las autoridades gubernamentales, incluso en procesos de protesta social. Esto fue característico de una cierta etapa del capitalismo, por parte de sindicatos y organizaciones articuladas al territorio. Con una agenda relativamente ortodoxa o clásica. Ahora estamos ante nuevas agendas públicas: sobre todo de derechos diferenciales. Como los LGTBI; derechos étnicos; derechos etarios, de niños, jóvenes, adultos, reivindicación de fundamentos para la tercera edad; derechos de los animales y un replanteamiento de las relación del hombre con los animales no humanos; derechos de la naturaleza y sobre la naturaleza; es decir, un amplio y abigarrado horizonte de nuevos derechos, algunos de 20 o 30 años, otros más recientes, que en buena medida han terminado sustituyendo, en términos de interlocución

política, la agenda que podríamos denominar clásica del viejo capitalismo industrial del *Welfare state*.

También se puede mencionar al pluriculturalismo, el derecho a la diversidad cultural, las expresiones alternas y las reivindicaciones de culturas que antes eran consideradas como subalternas. Que ya no se quieren ver a sí mismas como folclóricas, arquetípicas o construidas en claves para ser vendidas a los turistas como color local. Alternativamente, se reclama la diferencia sin desigualdad de las culturas territoriales y regionales frente a las culturas de carácter cosmopolita. Lo que pasa por, por ejemplo, en el terreno de las etnias o la reivindicación-reconstrucción de las culturas. Incluso de los propios imaginarios representacionales. Todo ello se está dando en América Latina desde los últimos 25 o 30 años, como una emergencia de nuevos actores, movimientos e interlocutores que hacen reclamos políticos, pero no desde la democracia de representación.

Frente a las cuestiones patológicas en la deliberación y en la decisión democrática en el campo de las políticas públicas, existen, diversas formas con las que, desde la sociedad civil, se intenta quebrar la lógica hegemónica del Estado. A la primera de ellas, los historiadores sociales la denominaron “protesta social”. Así, se describen dinámicas originadas desde los siglos XVII al XX como un mecanismo de emergencia de la sociedad civil, más allá de los esquemas de la democracia representativa. Las formas usadas para protestar y detener el régimen podían ser el motín, la rebelión, la asonada, la insurrección popular, es decir, la salida de los ciudadanos a la calle. En la actualidad, la capacidad que tiene la ciudadanía de rebelarse contra los gobiernos, a partir de la protesta social ejemplificada en una desobediencia civil, aún es fuerte.

La segunda forma que ilustra la teoría política es el parlamentarismo. Se refiere a que quienes están en contra de la política dominante pueden nombrar voceros en partidos y fuerzas de oposición donde estas fuerzas dan opinión. Una tercera forma de ejercer control social, así sea de manera indirecta, se hace a través de los organismos del control; lo que llaman los teóricos, “el cuarto poder” (contralorías, procuradurías, defensorías del pueblo, personerías, etc.). Es decir, con agencias públicas que desde el modelo americano utilizan el equilibrio de frenos y contrapesos. Los que

se supone existen para defender al ciudadano desde la figura romana del personero, y en donde cualquier ciudadano puede apelar en un estado de derecho constitucional. La última forma que ha emergido en los últimos decenios es el llamado participacionismo democrático. Este consiste en recusar que el papel del ciudadano sea solo para votar y elegir, puesto que tiene que transformarse en una ciudadanía activa capaz de definir, deliberar y fiscalizar. Esto ha permitido la configuración de veedurías ciudadanas, con organizaciones y asociaciones civiles y grupos de interés que participan en el debate de las políticas públicas, dando pasos formales para la construcción de las propias políticas públicas.

De otro lado, cabe recordar que en América Latina se invisibilizó desde el siglo XIX, bajo el modelo de repúblicas liberales, a las comunidades indígenas y trabajó la política pública “civilizatoria” encaminada a transformar a los indígenas en campesinos y a los resguardos y a las comunidades en nuevos ciudadanos. En cierta manera, este fue un proyecto que pretendía la extirpación social de la cuestión indígena mediante esquemas de integración, que fueron prohijados en el pasado bajo modelos autoritarios y que se pretendieron en las últimas décadas implementar desde perspectivas de inclusión liberal-democráticas. Como ruptura con esta política liberal integracionista, desde finales del siglo pasado, emergió la cuestión indígena en términos del respeto a la pluralidad, multiculturalismo, diversidad y reconocimiento de los derechos colectivos de las poblaciones aborígenes. Esta ha sido una reclamación que ha atravesado el continente, desde México hasta Chile y Argentina. Destacable en innovaciones institucionales que reconocían estas realidades antes ignoradas, por ejemplo, en la constitución política colombiana de 1991 que reconoce, por vez primera en la vida republicana, a nivel constitucional los derechos de las comunidades y colectividades indígenas que le da un espacio a la justicia tradicional e incluso le asigna representación política en el congreso a estos grupos minoritarios. Ocurre un fenómeno semejante en una escala incluso más conflictiva y mayor en países donde estos pobladores son más numerosos y tienen un peso histórico significativo, tales como Guatemala, México (particularmente la zona sur), Honduras, Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay, entre otros.

Esta misma dimensión de reconocimiento de los derechos de las comunidades aborígenes, también emerge en escala significativa en Brasil. La cuestión étnica no se refiere solo a la población aborigen, sino que incluye una revisibilización de la población afro latinoamericana. Se reconoce progresivamente la discriminación y la exclusión étnica contra este tipo de pobladores que habían usualmente carecido de voz y de interlocución política a un nivel paralelo de las comunidades aborígenes indígenas. Sin embargo, de forma paralela y reforzando la anterior tendencia, en nuestro continente la lucha contra la discriminación racial, el reconocimiento de los derechos de las comunidades afro, de su propia identidad, el combate contra la discriminación, la valorización de sus culturas y tradiciones, es un fenómeno que emerge con fuerza en el continente, aunque con resultados diversos según los países y complementa la tendencia antes anotada.

Esto se relaciona con procesos antitéticos en la globalización Cosmopolita-neoliberal que al mismo tiempo que construyen fuertes identidades de esta naturaleza trasnacional por contraposición implican el reforzamiento de la cuestión étnica. Se trata, por ejemplo, en el caso europeo del renacimiento de la Europa de las etnias y de las tribus, al decir del expresidente francés François Mitterrand. El reconocimiento en otras dimensiones de las identidades propias afirmativas en los países centrales en Europa y Norteamérica va de la mano con un renacimiento de las reflexiones y de su reflejo en la política pública sobre asuntos derivados de la cuestión étnica tales como el mestizaje, el pluralismo cultural y la afirmación de identidades de carácter regional.

De otro lado, han emergido los movimientos denominados de género. En estos se destaca la mujer como protagonista de reclamaciones de igualdad y derechos en el plano político, patrimonial, respecto al ámbito familiar, frente al patriarcalismo, a la violencia doméstica, a la discriminación en materia laboral y de empleo, etc., aunque sin los rasgos radicalmente feministas que han caracterizado estas dinámicas en Europa Occidental, Canadá y Estados Unidos. Así mismo, ha surgido con fuerza, sobre todo en el plano local y territorial, la construcción de políticas públicas de juventud, niñez y de tercera edad, estos sectores —particularmente tercera edad— han venido reconfigurándose como un

grupo social que reclama derechos, afirma sus propias identidades y que logra desde distintas movilizaciones escalas de reconocimiento tanto en términos del derecho laboral. Por ejemplo, con políticas de seguridad social, y sistemas de pensiones más inclusivos, tratando de resolver un desafío sin concretar en América Latina que estriba en la cobertura universal de estos sistemas de protección y asistencia en materia de seguridad social. Así como hacer de la población, según grupos etarios, un criterio para la asignación de recursos en política pública. Para la primera infancia, la niñez, la juventud. No solamente interpretando a este grupo como un segmento estudiantil sino también como un grupo emergente poseedor de derechos. Con lógicas y especificidades de interlocución y teniendo un esquema que atiende al tratamiento en términos de discriminación positiva o positividad de políticas para estos grupos, principalmente en términos de la llamada tercera edad.

Esto va de la mano con transformaciones demográficas significativas en América Latina. Particularmente con la ralentización de la explosión demográfica. El aumento sobre todo en los países más desarrollados de nuestro continente de la tendencia al envejecimiento de la población. Lo que hace de estos grupos etarios interlocutores con mayor visibilidad y peso político, en términos de consumo, poblacional y electoral.

Otro tópico fuerte en la movilización social ha correspondido a la lucha porque las parejas del mismo sexo sean reconocidas legalmente, por los derechos de adopción de estos sobre niños que han sido objeto de polémicas y de profundas discrepancias en la opinión pública y en el espectro político. Aspectos menos polémicos, pero igualmente complejos, como los derechos patrimoniales y sucesoriales, así como una muy fuerte visibilización de estos nuevos grupos, han caracterizado las tendencias en política pública emergente en el campo de lo social. Se rebasan las cuestiones tradicionales de acceso, inclusión y equidad. Ahora se trata, respecto de estos grupos, del reconocimiento de las identidades de dinámicas de autoafirmación, visibilización e interlocución en igualdad de reclamación de sus reivindicaciones y de su estatus ontológico.

La ciudadanía digital elevada al rol de productora de políticas (pro-sumidores)

Esta emergencia de nuevas agendas, ha sido potenciada por la ciudadanía digital. En particular, por la ruptura del monopolio de los medios de comunicación clásicos (prensa, radio y televisión) que hasta hace un par de décadas tenían un control fuerte sobre la comunicación y la ideología. En una apertura en que las redes sociales, el internet y diferentes esquemas como Facebook, Twitter y demás, le permiten a gente dispersa, configurarse en articulaciones y movilizaciones determinadas por lo virtual y lo digital. Allí, la circulación de la información no está en manos de nadie. Ni del Estado, que pretende vanamente ejercer censura. Ni en los medios de comunicación que afrontan crisis no solo de legitimidad sino económicas, de lecturabilidad, de visibilidad, rebasados por esta arquitectura comunicacional posmoderna

Hoy la literatura sociológica, política, administrativa más sofisticada resume muy bien lo que significa ser *prosumer*, es decir, la ruptura entre producción y consumo se ha convertido de dos campos separados, pero que se cruzan muchísimo, y en ese sentido la noción de trabajo inmaterial es inadecuada, no se trata de trabajo inmaterial, no necesariamente se trata de trabajo en el sentido que se pague por ello, probablemente — citando a Hannah Arendt— sea labor, sea una pulsión humana activa que no necesariamente implica un vínculo de tipo contractual o de remuneración, pero que se inscribe en lógica de mercantilización. Por ejemplo, sistemas como Google que funcionan gratis, son grandes empresas donde la visibilización y el flujo de la información permiten, colateralmente, la publicidad así sea gratuita.

En la actualidad existe una producción cada vez más importante que viene de los propios consumidores. El *prosumer* o productor-consumidor. Por ejemplo, las personas que hacen un video y lo suben a las redes para que los demás lo reproduzcan. Estas personas producen, como Jeremy Rifkin lo escribe en un último libro —“La Sociedad de Economía Cero”—, sin que les paguen. Cuando alguien envía los videos, las fotos y hace la chismografía social posmoderna de las redes sociales está actuando como productor, usando canales específicos. Es decir, la noción de producción o de *poiesis* se va de lo industrial estrictamente referenciado —que era el

modelo del capitalismo clásico— hacia un esquema absolutamente nuevo donde podríamos extremar, señalando que buena parte de la sociedad, en la sociedad de información, es productora.

El *prosumer* rompe la alienación, al menos en una parte muy importante de la vida social. Hoy los medios de información y con la prensa escrita o virtual, cada vez pierden la posibilidad de ser el mediador entre quien produce una información y quien la recibe. Diferencia entre productor y consumidor y el medio como el intermediador. Las personas ya no necesitan los medios de comunicación para estar informados. En Estados Unidos, Netflix ha montado series de televisión que se ven por internet, para que se pueda ver un programa cuando quiera y donde quiera, si la gente usa internet es dueña de la programación; las personas se convierten en productores de lo que antes otros producían. Ahora las noticias en las redes, que son llamadas “virales”, no necesitan los medios, al contrario, los medios necesitan de estas noticias. *Facebook*, es procomún, es decir, por Facebook no se paga; un aplicativo como *WhatsApp* se descarga de forma gratuita; la utilización de *AirBnB* para los hoteles o para la hotelería domiciliar, o de Uber; son aplicativos que, si bien es cierto son negocios, no son negocios en los que las personas directamente estén pagando por ello. Aun cuando eventualmente puedan pagar, como se paga una carrera en un carro, o por un hotel. Pero los esquemas de inclusión o acceso son abiertos. No totalmente, puesto que a las personas no les obsequian los Smartphone y necesitan una afiliación a alguna empresa de telecomunicaciones que le cobra por el acceso. Pero cada vez hay una mezcla, un híbrido entre gratuidad, proto gratuidad y negocios. Esto último en virtud de que, bajo el esquema de gratuidad, previsto en el uso de las redes, las comunidades entregan algo valioso cuando acceden a las redes, que es su propia información. Existe allí un contrato de intercambio y unos valores. No es una transacción mercantil de carácter clásico, —este es un tema que hay que elaborar mucho más— sino un esquema transaccional de nuevo tipo.

Hoy los procesos de deliberación pública son más complejos y menos controlables y controlados que en el pasado. En donde, reitero, el Estado tenía un control relativamente fuerte sobre la divulgación de la información. Había cómo controlar los medios. En la actualidad, no es

que haya desaparecido el control del Estado, sino que este ya no tan muy efectivo, aunque todavía existen normas. Los medios de comunicación en manos de grandes conglomerados siguen existiendo. Lo que pasa es que ya no tienen el monopolio de la información que circula en la sociedad. Por todas las transformaciones tecnológicas que le han dado voz a la ciudadanía, al igual que a los calumniadores o manipuladores. Véase, por ejemplo, el affaire de *Cambridge Analytica* en Inglaterra. El uso de la minería de datos para direccionar preferencias de los consumidores o de los usuarios, incluso en términos políticos. Lo que acaba de develarse tanto en Inglaterra como en USA. Manifestación clara de que hoy con esa comunicabilidad absolutamente abierta, multidireccional y oblicua se pueden hacer muchas cosas, con bastante impunidad y con dificultades para encontrarle trazabilidad, y por lo tanto, controlarlas.

Hoy jóvenes tanto en redes sociales como fuera de ellas, se han vuelto influenciadores: alguien que se vuelve el referente para consumir, para vestir, para actuar. Es el reino de las celebridades que resultan enriquecidas simplemente por un gesto, un vestuario, una actitud. Que con una frase pueden quebrar una empresa descalificando un servicio o lo pueden valorizar. Y que tienen un eco de amplificación de lo que dicen, que, si bien es cierto, lo reproducen los medios de comunicación, no son las redes sociales, pues su fuerza radica en las tendencias, en la viralidad de las páginas web que la gente consume. En las escalas del consumo que catapultan. Lo que hoy hacen millones de personas en términos de simultaneidad, vía la portabilidad de la información en nuestros smartphones, iPods, computadores. Así, además, con la televisión interactiva, con los autos inteligente en los cuales la información se replica de la misma manera, podríamos decir que tales fenómenos se van a acrecentar en el futuro próximo.

Las posverdades, mentiras, falsedades, divulgadas para ganar un interés de apoyo, para afectar a otros, han crecido en una escala absolutamente cuántica. Éste es un tema en el que la capacidad de control sobre lo que se dice de candidatos, de partidos, de fuerzas de opinión es difícil de controlar. Entonces estamos ante una arena política, absolutamente inédita, metafóricamente entre lo clásico y lo posmoderno. Ya que la arena política se refiere a la arena de guerra o de los gladiadores. En

donde hay unos combatientes en un territorio delimitado, horizontal, visible desde una suerte de panóptico lúdico, que es el circo romano, (esa es la arena, de ahí viene la metáfora). Pero la arena de hoy es sólo arena, en el sentido de nombrar anacrónicamente una especialidad. En realidad, no hay arenas.

Como diría Deleuze, hay estratos, segmentos, mesetas, montañas, acantilados, una territorialidad y una geografía absolutamente diferente de la arena. Hay lucha subterránea, subacuática, aérea. Es decir, la metáfora no ayuda mucho porque el escenario político ya no es un escenario. Son múltiples escenarios que se entrecruzan lo que genera una incapacidad de las estructuras de medición de las preferencias para poder acertar. Sin embargo, de manera optimista, Rifkin (2014) piensa que esta lógica de la ruptura del modelo clásico entre producción y consumo va a traer un efecto muy grande sobre el capitalismo. Dice que esta sociedad va, por la base de integrar producción y consumo, a romper los procesos de acumulación de capital, y a configurar cada vez más lo que él llama bienes procomunes, que son básicamente bienes que son de todos. Estos bienes son de nuevo tipo y no tienen derechos de propiedad ni procesos de acceso. Hay un ámbito de no mercado que coexiste con el ámbito de mercado, y el ámbito de no mercado es negocio en la medida que permite la existencia del mercado. La gente puede acceder gratis a internet o puede estar en función de determinados bienes que no tienen un carácter mercantil, pero precisamente esa visibilización permite nuevos negocios.

Copiosa literatura e investigaciones han categorizado el tema de la ciudadanía digital o del ciudadano como internauta e interactivo, no simplemente es el auge y posibilidades de las redes sociales sino las múltiples opciones que, para el ser humano moderno, representan los avances científicos y los arreglos institucionales traducidos en políticas públicas, en acciones de gobierno y, principalmente en este caso, amplificadas por los usos y desarrollos desde la sociedad civil.

Este implica un rasgo emergente positivo de estos tiempos globales e informacionales. La ciudadanía se expresa de forma interactiva a través de las redes sociales TIC, intranet, internet, generando nuevas dinámicas de integración, superando los viejos esquemas sociológicos “cara a

cara”, por lógicas que articulan convergencias y escenifican debates públicos a partir de la virtualidad y la digitalización de las sociedades contemporáneas, diferentes ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales.

La “ciudadanía digital” ha roto el viejo principio que propusieron McLuhan y Powers (1996), según el cual el control de la información estaría en manos de poderosos conglomerados mediáticos (*mass media*). Sin negar el peso que aún mantienen este tipo de organizaciones empresariales en la difusión y control de información y conocimiento, redes sociales y esquemas de ciudadanía digital permiten en la actualidad la figura, también emergente, del *prosumer* (prosumidor: productor y consumidor). La gente usa las redes sociales para transmitir todo tipo de banalidades, pero también las usa para generar formas de socialización del conocimiento, y ser ciudadanos de un mundo digital en sociedades complejas. Los basamentos ciertos del modernismo tecno científico o de la separación disciplinar entre las ciencias resultan rebasados por las nuevas realidades, los sistemas de prácticas y las lógicas de comunicación que hoy son formidables y rompen con muchos de los compartimentos del pasado

La ciudadanía digital no solo recibe información, sino que la produce, interactúa y en cierta forma, se independiza o autonomiza, tanto respecto de los poderosos *mass media*, como de las propias lógicas de gubernamentalidad política de los Estados y de los gobiernos. Las agendas de derechos, el multiculturalismo, la pluralidad étnica, la defensa de diferencias y nuevos valores societales, se posibilitan, hoy, como campos de acción que rompen fronteras nacionales y las viejas lógicas newtonianas de espacio-tiempo. Van más allá, incluso, de la teorización que desde la gerencia pública se ha hecho de este fenómeno de expansión de la conectividad y la comunicación digital en función del denominado “*Open Government*” o “*e-government*” (*electronic government*).

En relación con innovaciones y emergencia de positivities globales, quizás la más significativa en curso que enfrente poderosos obstáculos es la revitalización de las esferas de la gobernanza local y territorial de tipo subnacional. En la medida en que la urbanización se ha consolidado como el fenómeno demográfico más significativo del planeta, con altas cuotas

en nuestro continente, se ha relevado el rol central de lo urbano, de las ciudades como operadores de política pública y como los principales interlocutores de la ciudadanía en la relación con la construcción de las políticas, la calidad de las mismas y generando mecanismos de cercanía relativa que permiten una mejor articulación entre la participación ciudadana, las demandas de las propias comunidades, los grupos de interés y los mecanismos de concertación y de construcción de agendas que en los territorios buscan, desde estas esferas, la consolidación de planes estratégicos, de visiones prospectivas de las regiones en términos de competitividad y equidad.

Si se tratara de hacer prospectiva y delineación de nuevas políticas públicas cabría anotar que en la resolución de este conflicto entra lo nacional-estatal y lo local-territorial reside una de las claves para la revitalización de la democracia política, tanto representativa como deliberativa y participativa. Saskia Sassen, Manuel Castells y otros autores contemporáneos han relevado la remergencia de lo urbano no simplemente en términos de un fenómeno social y económico sino como un espacio de construcción de gobernanza entre la ciudadanía y las autoridades que ésta elige en las esferas de lo local y lo territorial³⁴. Los ejercicios de ciudadanía establecen unos impactos novedosos y con altas implicaciones de orden social e institucional cuando se cruzan o interactúan con estas dinámicas, estableciendo así nuevos marcos de acción colectiva sobre asuntos como las rendiciones de cuentas, los mecanismos para la promoción de la transparencia que usan la web y las redes sociales y también aquellos que sirven para la provisión de servicios y la atención de reclamos de la ciudadanía a través de estructuras electrónicas e informacionales. Desde luego, los gobiernos han utilizado estas redes y conectividades para generar nuevas tipologías de servicios y conectarse de forma más directa con los ciudadanos, empresas, territorios y aparataje administrativo. Sin embargo, con una fuerza formidable, la

³⁴ Se requieren ajustes de diseño institucional que le devuelvan competencias funcionales, recursos que le han sido decomisados, y capacidades de orientar sus propios destinos mucho más amplia para las diversas y abigarradas formas de gobernanza de lo territorial en áreas metropolitanas, en ciudades-región, regiones metropolitanas, asociaciones provinciales y municipales, que hoy constituyen un campo basto de buenas prácticas y de innovaciones en materia de gestión pública participativa, sintonizada con las demandas de una ciudadanía cada vez más poseedora de herramientas y con capacidad reciente de movilización entorno de la nueva agenda de asuntos públicos.

ciudadanía en diferentes campos ha ganado identidades, visibilidad y configura demandas, ejerce control social y se generan los mecanismos de empoderamiento y participación ciudadana a escalas que no han sido vistas recientemente.

Conclusiones

En relación al rol del Estado, es clave precisar cómo se están utilizando las transformaciones tecnológicas (la robotización, la informática, las TIC) para comenzar, desde hace ya un par de décadas, a construir esquemas alternativos de interlocución con la sociedad. Sin embargo, esto lo digo con un matiz de prudencia y de precaución, porque hay demasiada información ideológica, propagandística sobre este punto. No hablamos aquí de la democracia de participación que se suponía incorporaba un desdoblamiento de la democracia de representación. Sino otro tipo de interlocución, en donde el Estado se relaciona con el ciudadano de manera diferente. Paradójicamente, en parte esto lo ha reforzado la mercantilización de los bienes públicos, las privatizaciones y la trasmutación del ciudadano, hacia un rol de consumidor o cliente. Porque las lógicas del mercadeo y el *management* implican una primacía del cliente, de los usuarios. La competencia entre conglomerados por los usuarios. Por capturar áreas del mercado y del consumo que, reitero, paradójicamente le dan una interlocución a las personas, que los esquemas tradicionales de ciudadanía no tenían. Empresas que pretenden tener más clientes o lograr beneficiarios.

Incluso en términos de la asistencia focalizada de beneficios públicos para los más pobres. A través de programas específicos que son proto mercados. No mercados estrictos, pero donde finalmente se producen negocios y acumulación de riqueza. Tale como la bancarización de los más pobres en el marco de políticas de focalización. Igual ocurre con la irrupción de las clases medias y con una mayor capacidad decisional de los individuos frente al acto de consumir. Y en el plano de lo político, por el mercadeo político que usa tecnologías y herramientas para ampliar el espectro de lo que antes, desde una perspectiva anacrónica, eran considerados los espacios de deliberación pública.

Entonces, allí sí hay cambios e innovaciones que se han venido construyendo en términos de las interacciones abiertas, multi-formes, proteicas —para utilizar un término con que caracteriza al *Management* contemporáneo— que se expresan en nueva clave de lo que antes eran asuntos políticos relativamente bien definidos y reglados, con conceptos como opinión pública, partidos políticos, representación, ciudadanía, parlamentarismo, régimen político. Esos conceptos, no son los que resultan ser la contracara de esta emergencia de una ciudadanía digital, aun cuando son los que fosilizadamente están en la institucionalidad, caracterizada por ser desfasada de la interlocución de nuevas agendas y del nuevo tipo que establecen todas estas esferas de la ciudadanía.

En síntesis, las políticas públicas no son variables independientes, sino variables que dependen del régimen, del gobierno, pero entenderlo les cuesta. Las políticas son variables dependientes, no se puede tratar a las políticas públicas como dispositivos de poder: son movilizadoras y generadoras de poder, luego entonces, son las políticas las que modulan y moldean los comportamientos. ¿De quién? de los sujetos y de las instituciones. Por esta razón las políticas públicas son un muy buen vehículo para tratar de ver cómo se está reconstruyendo el orden, porque es a través de las políticas públicas que el orden se reconstruye, a través de las políticas públicas se valida o invalida un orden; porque es a través de las políticas públicas que los órdenes se reconstruyen. A través de las políticas públicas se validan o invalidan procesos de construcción identitaria.

Una clave de política pública y administración pública estriba en entender en esta relación, cuales son las especificidades existentes en América Latina, más allá de la retórica de una mera reclamación de la democracia liberal. Citando a Nicolas Tenzer, quien escribió un libro emblemático a final de la década de los 90, “La Sociedad Despolitizada”. Tenzer describía una crisis de legitimidad de los sistemas políticos occidentales de cara a nuevos ciudadanos que ya no les interesaba la política. En la línea en que Richard Sennett, el célebre sociólogo norteamericano, —que incluso antes que Tenzer— había descrito estos rasgos en su libro “el declive del hombre público”. Empero, no se trata

de un declive de lo público sino de su refundación, de su transformación en direcciones inesperadas e inéditas. Así, se reivindica, de manera enfática, la condición del *prosumer* (productor consumidor). Resulta interesante el asunto de la creatividad, tanto individual como societal, pues se reconoce una enorme creatividad, de abajo a arriba. Que antes no tenía como expresarse, que estaba reducida por el capital. Por los medios de comunicación y sus monopolios. Por las licencias y autorizaciones gubernativas.

En contraste, esto hoy se expresa de manera fuerte, abierta, oblicua, horizontal. Incluso traspasando todo tipo de fronteras y generando dinámicas actitudinales, gremiales y patronímicas que tienen un carácter global. O incluso macro territorial en un vasto espacio, unificados por idiomas como el español y el portugués.

Hay también, lo que no es un dato menor, una fuerte dinámica de movilización migratoria. No se trata simplemente de abandonar un territorio para irse a vivir a otro. Sino de circular por los territorios. También apoyados en las facilidades resultado de la masificación de los viajes aéreos. El desarraigo en los territorios sobre todo en las nuevas generaciones, como nunca antes genera una enorme movilización. Desarraigo e interacción que ya no solo es virtual, sino también presencial. Miles de jóvenes de países latinoamericanos se van a estudiar a otros países de esta región. A buscar empleo no solo en Europa occidental o Norteamérica, sino incluso a través de migraciones intra latinoamericanas. O en destinos que no eran significativos para los latinoamericanos como la propia Australasia. Igual se da al revés, con fenómenos fuertes de migración donde juega un papel significativo la inversión extranjera. En efecto, se impulsan estas dinámicas sociales y políticas desde tendencias económicas, como la transnacionalización de los capitales y la expansión de grandes multinacionales que tienen un carácter mundial. Esto opera en un horizonte público-ecuménico. Desde allí se produce un nuevo esquema de interlocución social, ciudadana, empresarial, individualista, de grupos, etc. Lo que no se contrapone con el capitalismo, si se entiende el capitalismo en un sentido integral, y no solamente como producción de bienes y de mercancías.

CAPÍTULO 6

Capítulo 6

La equidad social y su relación con las políticas públicas: ideales del mundo contemporáneo³⁵

Las grandes doctrinas que han gobernado el diseño y la ejecución de las políticas públicas durante el siglo XX y lo transcurrido del XXI han insistido en el objetivo de alcanzar la equidad social. Rawls (1971) relaciona esto con la meta deseable del discurso de la modernidad política. En este capítulo se pone en contexto la equidad y su estado en la agenda global de las políticas públicas, en un marco con tres proyectos históricos: el socialismo real de corte marxista; el proyecto correctivo del capitalismo de mercado, bajo la inspiración socialdemócrata (en crisis desde los años 70); y finalmente, la utopía neoliberal del mercado auto corrector de las desigualdades sociales. Más recientemente se ha dado una crisis muy clara del modelo neoliberal, que incluso se puede percibir en los propios académicos del *New Public Management* (NPM).

Si se tiene en cuenta que el debate o dilema recurrente entre el Estado y mercado se determina por regla general, en términos de políticas públicas proclives a la meta de la equidad social que busca corregir las inequidades del mercado, y así, afectar la fuerza centrífuga del mercado (que unos ganan y otros pierden, unos quedan incluidos como empleados otros como desempleados, unos quedan en los márgenes, otros quedan en la economía mercantil formal) entonces se puede decir que se ha dejado

³⁵ Este capítulo se actualizó y se ajustó desde una versión previa publicada en 2009, bajo el título: “¿Es aún la equidad un referente contemporáneo en la formulación de políticas públicas?” que fue publicada en el libro *Políticas públicas en sistemas críticos: el caso latinoamericano*, pp 65-87. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, editado por Juan Zornoza, Santiago Álzate, y Simón Norman (comps).

de lado en la actualidad muchas de las promesas programáticas de las grandes ideologías y doctrinas que prometió resolver el siglo pasado.

La equidad en los proyectos históricos y ajustes en la actual crisis del capitalismo

El socialismo real, bajo el marco “socialismo en un solo país”, se coronó con la Unión Soviética en las décadas de los años 50 hasta los 80. El proyecto histórico del socialismo marxista básicamente se propuso la supresión del mercado como vía para garantizar de forma continua la equidad, buscando la aparición de una sociedad sin clases, sin Estado y sin intercambio mercantil. En especial, a partir de la eliminación del mecanismo de asignación de recursos por la vía de transacciones mercantiles y su reemplazo por mecanismos de distribución.

Marx (1872; 1985) insistía en la diferencia entre intercambio y distribución. Señalaba que la característica esencial del intercambio mercantil era la transacción libre y voluntaria de derechos de propiedad, mientras que la distribución aparecía más como un mecanismo de asignación de recursos sociales por vías no mercantiles, lo cual garantizaría la equidad social. Este fue el centro del proyecto marxista en los países que adhirieron a esta ideología (Cuba, China, la Unión Soviética y sus países satélites en Europa Oriental y algunos países africanos). Se puede decir que en la actualidad existe un proceso de implosión que revirtió el socialismo real y dio paso a un modelo de capitalismo salvaje y criminal. Se observa entonces una crisis a finales de la década los años 80³⁶ y un fracaso al intentar suprimir el mercado y así garantizar la equidad, es decir, la participación igualitaria y distributiva de los recursos sociales y de los bienes públicos por la vía de la asignación no mercantil. En el siglo pasado, otro de los proyectos históricos fue el Estado de Bienestar (*Welfare State*) o lo que algunos académicos llaman liberalismo social, articulado con el fordismo-taylorismo y con la etapa del capitalismo de producción en masa (Coriat, 1992, 1996) un momento en el que se creó

³⁶ Los países aun formalmente comunistas, como China, realmente son grandes capitalismos de Estado con una presencia muy fuerte de las multinacionales de todo el mundo, a partir del modelo que inicialmente se ideó de las zonas económicas especiales. Actualmente, China es la gran potencia capitalista que rivaliza con los Estados Unidos. Los estudios de prospectiva calculan que el Producto Nacional Bruto chino superará al norteamericano en el 2020-2021, y en las dos décadas siguientes, la China será la más grande potencia económica mundial.

un Estado de protección, de inclusión y corrección de los aspectos más negativos del mercado. El Estado de Bienestar tuvo un auge en los años 30 y 40, pero su decadencia en los años 60 y 70, una retirada en unos países más que en otros³⁷.

El proyecto neoliberal con la utopía del mercado que se autorregula y asigna los recursos de manera mucho más eficiente que el Estado también es un proyecto histórico. Las crisis de la bolsa en los Estados Unidos articulada a la crisis de la economía del *E-commerce* y el *E-business* en los 90 caracterizada por Stiglitz (2003), se trató en el fondo de una pirámide sofisticada en la que el dinero que no se produce con articulación alguna con la economía real, sino partir de la especulación, es lo que Aristóteles, en “Ética a Nicómaco” y en “La Política”, en el siglo V a.C. denominó “crematística”. Existieron varias burbujas especulativas, la última (*Wall Street*) muestra de qué manera el Estado es el que está en el rescate cuando el mercado falla en la dinámica de autorregularse, se presencia pues la utopía del mercado y de la teoría que los grandes economistas neoliberales, como Walras (1874), denominaban el modelo del equilibrio general.

Los grandes teóricos de la reforma del Estado (Dromi y Evans (1991) ya no apoyan la idea de privatización extendida de los bienes públicos. El Banco Mundial en 1997 empezó a rectificar esto en su famoso informe sobre la reforma del Estado y el fortalecimiento institucional del Estado. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en América Latina tiene un proyecto de apoyo al fortalecimiento institucional, apoyando los congresos y gastándole recursos a la idea de que la burocracia estatal no hay que destruirla, sino profesionalizarla.

Ha vuelto de nuevo en el escenario de la teoría de la administración pública, la teoría de la profesionalización de la burocracia y la necesidad de hacer ajustes institucionales. Así, a la economía neoliberal del tipo Buchanan y Tullock (1962) la viene a reemplazar la economía institucionalista de los años 50 y 40, que ha sido revivida y reivindicada

³⁷ Los países en los que esto fue más fuerte son los países anglófonos: Canadá, Estados Unidos, Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia; esta última en menor medida que en Nueva Zelanda. En América Latina, el recetario del Consenso de Washington fue fuertemente implantado. Argentina fue el gran epítome del desmonte o el desmantelamiento de un Estado asistencial, tendencia que por supuesto también cobijó a Colombia y que corresponde muy bien a la política pública de los últimos gobiernos y particularmente del actual.

¿Es posible retornar al viejo modelo de aseguramiento del Estado de bienestar basado en el Estado Nación de la primera mitad del siglo pasado? ¿De qué se trata la crisis de lo que el neoliberalismo se propuso como gran proyecto histórico?

Estos interrogantes estructuran en términos teóricos la relación entre política y economía. Básicamente el discurso neoliberal es el de la despolitización (Tenzer, 1992), la retirada de la política y la predominancia de las lógicas económicas, particularmente de las lógicas de mercado. Cuando la utopía del mercado que se autorregula se estrella la primera gran lección es que la política debe gobernar la economía. Sin embargo, la pregunta más fuerte detrás, es ¿La política puede realmente gobernar *per se* las dinámicas económicas y sociales? ¿Cómo fue posible que el gobierno americano, la propia reserva federal, no pudiera controlar a los agentes económicos?

La economía es una variable dependiente de la política, en particular de la política pública que en muchos campos tiene que ver con la política macroeconómica. Keynes (1965) usó fórmulas que ya no se pueden aplicar hoy en día, pero parte de la discusión en política económica en los Estados Unidos y en Europa occidental es: ¿Cuáles son las medidas que permitan reactivar la economía corrigiendo los excesos y las faltas de regulación que caracterizaron el período anterior? En ese sentido, pueden darse políticas que asuman temas que tengan que ver con la equidad y con la inclusión, sin ser un fin en sí mismo, sino porque necesitan consumidores. Eso supone una política pública de inclusión referida al consumo. ¿Cómo reactivar la demanda? ¿Cómo hacer que los consumidores puedan comprar?

Lo que caracteriza a la época contemporánea desde hace unos 30 o 40 años es la globalización de las políticas públicas, la soberanía de los Estados se ha transformado, de un lado por la vía de una transferencia decisional de las políticas públicas hacia operadores de políticas mundiales, y de otro lado, por el volcamiento hacia un unilateralismo *ad hoc* muy fuerte que lo expresa el G8 y los Estados Unidos a partir de la doctrina del bloqueo a Cuba y luego de la decisión de Bush de la defensa preventiva o el ataque preventivo y la estrategia de firmar Tratados de Libre Comercio y de romper los Estados Unidos el modelo

de la OMC (Varela, 2006). El unilateralismo no solamente se da en el tema del comercio, sino en muchos otros campos incluyendo el tema de la seguridad global.

En ese contexto, emerge una globalización de las políticas públicas³⁸. Poniendo cada vez más lejos el Estado Nación de la referencia de la configuración y la formulación de políticas públicas pues hay más rol de formulación de políticas para instancias transnacionales. Un papel también muy importante de las empresas transnacionales llenando ese vacío que llamamos abstractamente mercado, o fuga hacia el mercado de los ámbitos de soberanía. Desde el final de la década de los años 70 hasta nuestros días, eso ha cambiado sustancialmente y el grueso de las políticas públicas en los distintos campos de acción de los gobiernos se está definiendo en términos de una agenda global, a veces multilateral o a veces unilateral o de clubes específicos.

Naturaleza de las organizaciones y su incidencia en la equidad en las políticas públicas

Un rasgo central de cómo se afecta el mercado desde el Estado para favorecer políticas de equidad e inclusión es el enorme peso de las empresas transnacionales. Generalmente, se dice que parte de la soberanía que se ha fugado, se fugó para el mercado. Pero, en realidad, no es el mercado invisible (Smith, 1776) porque no es un operador abierto, sino que existen formas de toma de decisiones en la asignación de los recursos que corresponden al papel que cumplen las empresas llamadas multinacionales (que cada vez más han perdido su adherencia a un país de origen). Hardt y Negri (2000; 2004) tratan de caracterizar lo que Wallerstein (1998) denominó economía-mundo. En este sistema las transnacionales se independizan o adquieren una gran autonomía respecto de los Estados madre. Esto se puede ver en los procesos de toma de decisiones e incluso en la manera como se gobierna; los directorios

³⁸ Unas multilaterales como las que se derivan del sistema de Naciones Unidas o de acuerdos entre todos los países. Por ejemplo, el Tratado de Viena para el tema de drogas, la OIT que fue el primer gran esquema global que se creó en el mundo en relación con las regulaciones laborales. O el papel que cumplen los modelos de administración financiera a partir del multilateralismo. Pero, también con una dimensión inédita en los 90 y en la década actual cual ha sido el unilateralismo de una potencia o de un club de potencias, porque el unilateralismo no son solo los Estados Unidos sino el G8, o un unilateralismo mucho más complejo, el de la OCDE, la asociación entre los Estados Unidos, el Canadá y los países europeos del Atlántico Norte.

o juntas directivas representan a los accionistas o a los *managers* del mundo entero y no única o primordialmente a los Estados “madre”. También debe decirse que desde los años 80 la predominancia del derecho privado cosmopolita, que permite conflictos de interés entre las empresas, grandes actores y jugadores del mercado que no van a los estrados ni a tribunales públicos. En muchos campos de los negocios y de las transacciones de derechos de propiedad, las propias multinacionales o trasnacionales, gremios y asociaciones profesionales, crean un derecho privado que excluye a los Estados de algún tipo interlocución en ámbitos que son muy importantes y que antes eran tradicionalmente el gobierno del Estado. El tema del derecho privado cosmopolita es importante tomarlo en consideración y, en el caso de las sociedades civiles, hay una refuncionalización de este término y de estas lógicas, muy funcional a los propios procesos de desmonte del Estado de Bienestar con el declive de los grandes actores y los movimientos sociales.

En este mismo sentido de la naturaleza de las organizaciones, se debe tener en cuenta la doble función de lo que, en América Latina, Lechner (1997), Oszlack (1990) y O’Donnell (1995) trabajan como sociedades civiles (término concebido como opuesto a las dictaduras militares). Se trata de una de las formas de democratización contemporánea, más allá de la democracia de representación, pero que como Evans (2007) lo señala, esta exaltación de la sociedad civil pasa por alto el hecho de que terminan cumpliendo parte de las tareas del Estado, por tanto son absolutamente funcionales a los procesos neoliberales de privatización puesto que el Estado deja campos de acción en la ejecución de políticas o incluso en el diseño y formulación y se las cede a lo que eufemísticamente denominamos sociedad civil en un discurso en el cual ésta captura parcelas muy importantes de la soberanía política que antes estaban concentradas en los Estados. Esta “sociedad civil” termina siendo lo que Marx (1972) llamaba “sociedad burguesa”, una sociedad de mercado donde los actores económicos transan e intercambian derechos de propiedad y obedecen a lógicas e intereses particulares.

Existe otro tipo de organización que propulsa de manera contestataria la equidad desde el mundo laboral: los sindicatos. En el siglo XIX en medio de condiciones complejas lograron jornadas de ocho horas, derecho de

negociación colectiva, derecho de asociación, y luego, los esquemas de aseguramiento sobre el trabajo, sistemas pensionales y de seguridad en el caso del riesgo profesional o de las enfermedades, que en la actualidad llamamos seguridad social. La equidad resalta en medio de concesión unilateral de los empresarios y de las elites políticas de las sociedades capitalistas avanzadas. Se buscó como resultado de lo que Marx (1972) llamaba “lucha de clases”, “lucha obrera”, primero en términos muy políticos y luego en términos de reivindicaciones económicas, buscando modificar de alguna manera el reparto social.

A pesar de ello, en la mayor parte de los países altamente industrializados incluyendo a Australia y Japón, se presencia un declive del sindicalismo (tasas de sindicalizados respecto de la población económicamente activa) sobre todo en el sector industrial, exceptuando casos como Estados Unidos, Canadá y Europa occidental o el modelo escandinavo o alemán del capitalismo que reconoce el papel central que juegan históricamente los sindicatos. El declive del sindicalismo tiene, entre sus causas, los procesos de implantación de nuevos modos de gestión del trabajo (*Outsourcing*, tercerización, teletrabajo, entre otros) que caracterizan nuestra época. Modos de gestión que implican procesos de deslocalización y deslaboralización (Hardt y Negri, 2000; Alonso, 1999; Beck, 2000 y 2001;) que han destruido al sindicalismo de manera estructural, como actor importante en la lucha por corregir las inequidades del mercado y lograr políticas públicas favorables a la equidad.

No obstante, los sindicatos han intentado reinventarse. El modelo americano de sindicato sufrió menos que el latinoamericano, ya que los sindicatos americanos fueron siempre profesionales y la gente se afiliaba en virtud de su profesión u oficio. Sindicatos cuya regla básica de afiliación era desempeñar el oficio y no el contrato laboral, al punto que muchos de esos sindicatos se volvieron empresas intermediarias. Tal fenómeno en América Latina ocurrió solamente en la Argentina en la época de Perón y en México con el PRI en donde emergió el mismo modelo de sindicatos industriales y por oficio, sustentos del poder político. En el resto América Latina no fue así, los sindicatos tenían como regla para afiliarse tener un contrato laboral vigente y, por lo tanto, todo desempleado quedaba

fuera del sindicato. Además, fueron sindicatos casi todos ellos de base, es decir, por empresa y no organizaciones industriales que pudieran hacer negociaciones nacionales³⁹.

En lugar de los sindicatos, se vislumbró la emergencia de lo que Castell (2001) llama comunidades virtuales o sociedad red con internet como sustento comunicativo. Este tipo de redes generan formas de comunicación que rompen los vínculos espaciales territoriales y la interacción social disminuye lo que los historiadores han llamado protesta social (Hobsbawm, 1984; 1988). El término laborales concretamente, Cifuentes (2016) menciona que el teletrabajo, como forma de organizar el trabajo a distancia y soportado por internet, muestra que la interacción social que permite la afectación recíproca entre las personas, se encuentra cada vez más difusa cuando se trabaja, lo que conlleva, según ella, también la disminución de la oportunidad de identificar problemas comunes y generar las acciones que los sindicatos antaño realizaban por el conjunto de la fuerza de los trabajadores. Por lo que los procesos de levantamiento social por reivindicaciones que tienen que ver con el reparto de la riqueza cada vez hacen parte solo de la historia⁴⁰.

Es perceptible desde los últimos 20 años la no emergencia de una protesta social en el mundo global que tenga como tema central los asuntos referidos a la equidad y a la corrección de los problemas de pobreza que se han acentuado en razón a que el capitalismo contemporáneo implica como nunca antes una gran polaridad y diferenciación entre ricos y pobres. El modelo anterior al sindicalismo, la alternativa organizacional

³⁹ En Colombia, los sindicatos siguen siendo de base y los que teóricamente no lo son, son federaciones de segundo grado que no pueden negociar absolutamente nada, como pasó con el paro de los corteros de caña en el Valle del Cauca, que no logró los objetivos que se había fijado de ser un interlocutor colectivo frente al gremio de los azucareros. En un país como el nuestro realmente no se ve de donde pueda reinventarse el sindicalismo. Hoy en día estamos con las tasas de sindicalización más bajas de toda la historia de Colombia de 4-4,5% sobre la población asalariada. En un país como Francia, los sindicalizados están alrededor del 30%, en Estados Unidos que siempre ha tenido una menor tasa están en el 11-12% de la población asalariada. En Colombia, al igual que en la mayor parte Latinoamérica, esto no es así.

⁴⁰ En Colombia nos movilizamos a favor de los secuestrados. En el 2008 hubo tres grandes marchas y movilizaciones en donde la sociedad civil y la protesta social se dirigieron contra las FARC por tener personas secuestradas: Pero no se hacen marchas contra la pobreza. Algunas organizaciones sindicales intentaron hacer una hace unos meses y no lograron un cometido significativo. Hacer que la protesta social o la movilización social se dé contra la pobreza o la inequidad, es algo que ha desaparecido en el panorama de la política contemporánea. En Europa oriental hubo también grandes movilizaciones que llamaríamos de protesta social. El caso más reciente fue la implosión del gobierno de la gran Serbia de Milosevic, fruto de una revolución pacífica cuya agenda central era el poder y la democratización de la sociedad. Lo mismo ocurrió también en Ucrania cuando hubo

la constituían las profesiones: los médicos, los ingenieros, los abogados, los profesores universitarios, vistos en términos gremiales; pero hoy en día aparecen otras identidades en construcción: culturales, lúdicas, las redes de amigos a las cuales, sobre todo las nuevas generaciones, se afilian y han construido comunidades virtuales que en algunos escenarios o frente a ciertas situaciones tienen la capacidad coyuntural de configurar espacios de interlocución política. Lo que se está configurando son muchas identidades particularistas que van más allá de las dinámicas económicas.

Dinámicas económicas y sus implicancias en la formulación de políticas para la equidad

La formulación de políticas públicas es un proceso complejo, que pone a su hacedor como un lector de dinámicas que se interceptan en la política. En primer lugar, debe comprender la captura del Estado por parte de los grupos de interés. Mills (1945) explicó paradigmáticamente este fenómeno en sus estudios sobre las élites del poder, mencionaba que el Estado es “el comité de las elites” y que estas últimas se constituyen así mismas como grupos de interés beneficiando sus propias regiones o lugares de incidencia⁴¹. Se presenta así la captura del Estado y logran en un óptimo paretiano que lo que ellos ganan, otros lo pierdan, contribuyendo a la formación de asimetrías en el desarrollo de las regiones⁴². En las sociedades capitalistas el Estado escucha a los grupos de interés que tienen una mayor preponderancia económica, política, societal y territorial. Grupos de interés por supuesto articulados a los grupos económicos, sobre todo del sector financiero (Bel, 2004; Coase, 1998: 1992).

Otro fenómeno es el llamado capitalismo “sombra” (Lock, 2003) o capitalismo criminal, que se caracteriza por la naturaleza consustancial del

el cambio de gobierno en las elecciones en las que hubo fraude y después se tuvo que corregir el resultado.

⁴¹ En el caso colombiano, en los últimos años, las elites del poder antioqueña han tenido una preeminencia muy grande para dirigir hacia su propia región la asignación de recursos y la favorabilidad de las políticas. En el caso francés “el gran París conurbado” que atrae cada vez más recursos vaciando la capacidad de decisión o de asignación de recursos de las provincias, reforzando el centralismo en esa sociedad. Igual ocurre, por ejemplo, con el gran Buenos Aires y el estatuto especial que tiene esta ciudad.

⁴² En Estados Unidos se ve claramente: el medio oeste es un territorio vasto pero vacío, lleno de cultivos de trigo, cebada y de tractores, no de gente, pues ésta lo abandonó. En los propios Estados

crimen en el capitalismo de mercado y del enorme margen que tienen las actividades criminales dentro de las dinámicas globales de acumulación y reproducción del capital. Se insertan aquí dinámicas de narcotráfico, lavado de activos, corrupción, entre otras. Este capitalismo sombra se da también en el campo del tráfico humano. Como el globalismo neoliberal coloca barreras entre los países para impedir la entrada de inmigrantes, obviamente establecida la prohibición, establecido el negocio⁴³. También está lo que llaman los franceses *contrefaçon*, falsificación o violación de los derechos de propiedad (contrabando). El flujo de acumulación de capital, por supuesto, se imbrica como grupos de interés que de *facto* influyen sobre la configuración de políticas para impedir, que políticas de regularización laboral, inmigración/emigración, derechos de propiedad, sean cumplidas por los Estados.

No se puede interpretar la captura del Estado como si éste fuera un mero instrumento usado en cualquier momento, se debe reconocer que el Estado tiene una identidad corporativa propia, derivada de las propias burocracias públicas institucionales. El paradigma del neo burocratismo implica el predominio de una burocracia profesional experta en prácticamente la mayor parte de los Estados maduros. Esta clase burocrática tiene un doble juego entre los intereses corporativos propios del Estado, en la medida en que ellos son los portaestandartes y a la vez los vehículos de ejecución de las políticas públicas, respecto a la dinámica que proviene de los grupos de interés.

Es necesario reconocer, como la mayor parte de los estudiosos del fenómeno de la burocratización lo han hecho, que la burocracia logra

Unidos la dinámica territorial y regional hace que unas regiones concentren —sean grandes polos— sobre todo a partir del modelo de las ciudades globales (Sassen, 1999) o de las ciudades-región, en una captura del Estado, de los recursos públicos y de las direcciones estratégicas de las políticas públicas que hacen que las diferencias entre los territorios se hagan cada día mayores.

Los datos sobre el papel de Bogotá, como centro económico del país, son claramente los de que Bogotá hoy en día es una fuerza centrípeta; es decir un gran imán de atracción que cada día captura más producto nacional bruto, clases medias, empresarios, inversiones de todo tipo e igual el gran conurbado de Medellín y este fenómeno se ve a nivel mundial

⁴³ Los chinos fueron pioneros trayendo por 150 - 120.000 dólares, familias desde China, desde provincias muy lejanas a Nueva Cork, San Francisco, Los Ángeles, a las ciudades canadienses y después a Europa. Los inmigrantes latinos, la gran mayoría, ingresa a Estados Unidos a través de México; en Europa oriental existen también unas grandes mafias para hacer que los europeos orientales ingresen a Europa occidental; lo mismo ocurre desde África del Norte y Asia, porque las dinámicas demográficas de hoy son totalmente contrarias a las del siglo XIX. En el siglo XIX, los europeos expulsaron por miles por millones europeos hacia América Latina, Australia, África y Asia, sin que hubiera pasaportes, visas ni ninguna cosa que se le parezca.

construir fines propios y agendas propias de carácter específico, y ella misma se convierte en un poderoso grupo de interés. Por ejemplo, cuando en Colombia se intenta desreglamentar cosas, la propia burocracia construye de nuevo las reglas porque sabe que la desreglamentación es su muerte. Si hay menos reglamentos, hay menos personas y menos papel preeminente para este tipo de burocracias. En el último período de evolución del sistema político mundial se han fortalecido mucho las burocracias.

¿Qué es inédito en este fortalecimiento de la burocracia como gran operador de políticas? La enorme predominancia de las burocracias transnacionales. La capacidad de influencia de esas burocracias sobre la construcción la formulación de políticas es muy grande, tanto la de los organismos multilaterales que expliqué como la de los propios comités *ad hoc* que responden al unilateralismo que caracteriza nuestra época contemporánea.

De hecho se debe reconocer que estas tecnocracias de expertos juegan un papel central articulados a las tecnocracias globales para la formulación de políticas y no son meros receptores de las demandas y las presiones de los grupos de interés y que se da un proceso complejo de negociabilidad entre unos y otros para definir finalmente el tramado de las políticas públicas, particularmente en tanto muchas de estas burocracias tienen una tendencia a formular políticas de largo plazo, en tanto que los grupos de interés generalmente reclaman en el corto plazo. Hay lógicas de larga duración que se contraponen a los análisis de coyuntura que generan a veces tensiones y rivalidades en la dinámica de la burocracia, sin embargo, las burocracias inciden mucho en su autosostenibilidad. Una burocracia pública profesional no es viable si el Estado se queda sin recursos parafiscales o paratributarios como los que representan estas grandes empresas⁴⁴. Cuando se formulan políticas, ello se hace desde los grupos de interés; pero luego estas son transformadas en una interacción muy compleja con el propio aparato público gubernamental, y entre más complejo y el sólido sea el grado de institucionalización del aparato gubernamental, más pueden pesar los intereses corporativos de

⁴⁴ Eso mismo explica, por ejemplo, por qué en Medellín entre el gobierno y los funcionarios de EPM hay claramente una decisión de que ellos no están interesados en que EPM se privatice. El primer grupo de resistencia a una privatización esta empresa es el de las propias burocracias profesionales que están en la operación misma de la compañía.

las burocracias que a veces coinciden con los intereses del proyecto de Estados de sociedad nacional, y menos con los intereses criminales o no criminales de los grupos de presión.

La agenda en el campo de la equidad

Es perceptible una tensión en la construcción de agendas para la formulación de políticas en lo que Habermas (1998; 2000; 1981) llamaba la opinión pública. Los medios de comunicación cumplen un papel central, son enormes cajas de resonancia y de direccionamiento de la agenda pública, por lo cual controlar los medios es tan importante para los conglomerados económicos. No hay conglomerado económico que no tenga como uno de sus aspectos más importantes tener un manejo de medios, particularmente porque a través de ellos se construye agenda pública. Evidentemente el tema de los medios y de la configuración de opinión pública es un punto muy importante para construir agenda pública y para invisibilizar la agenda que se refiere a la equidad. A través del debate público —con los direccionamientos y procesos de manipulación que corresponden a estas lógicas— se construyen demandas que en teoría provienen de la sociedad y que afectan la agenda pública y la formulación de políticas⁴⁵.

La agenda de la equidad existe principalmente desde procesos de reivindicación global para la accesibilidad a los bienes públicos esenciales, donde cumple un papel importante la opinión pública mundial, el altermundialismo. Los movimientos de reivindicación arrancaron en los años 90, el primero de ellos comenzó en Seattle cuando sindicatos de trabajadores, anarquistas, ecologistas, etc., se fueron contra de la Organización Mundial de Comercio, mediante protestas “antiglobalización”, muy en contra de lo planteado por las elites económicas. En Davos, como caso excepcional no se han presentado estas protestas, se ha logrado formular políticas, ya través de foros se deja ver

⁴⁵ Por ejemplo, en Colombia recientemente no se ha dado una movilización masiva por los “falsos positivos”, que, en términos de daño moral, ha sido el episodio más terrible de los últimos años (que el ejército haya decidido asesinar inocentes para hacerlos pasar por bajas, y además que se haya mercenarizado la muerte pagando por los muertos y los confiesen los sicarios del Estado). Este el peor crimen de Estado del que podemos tener noticia y, sin embargo, la sociedad se escandaliza, pero no se moviliza como si lo hace en otros temas en los que la movilización es válida como el rechazo a los secuestros de las FARC. Evidentemente, ningún grupo armado tiene derecho a usar a los civiles como rehenes o como mercancía para obtener reivindicaciones políticas.

contracara de la globalización, logrando colocar en el debate público mundial todos los temas de la inequidad y de los mecanismos negativos de redistribución de la riqueza que caracterizan al capitalismo global de los últimos tiempos.

Dentro del acceso a bienes públicos esenciales, un punto fundamental es el de la seguridad alimentaria⁴⁶ en relación con temas derivados de hambrunas en lo que se denomina “sociedades fallidas”, se encuentra la cuestión agraria y de la tierra, pero esa no es una agenda importante en términos de las políticas públicas globales. A lo más que llegan estas políticas, es al tema de la seguridad alimentaria⁴⁷ ¿Cómo producir alimentos para que la ecuación oferta/demanda se logre estabilizar, y no haya fenómenos de hambruna? Los países ricos que son neoliberales para unas cosas y no para otras, lo resuelven subsidiando a los agricultores, haciendo proteccionismo, cuotas de mercado y el más clásico intervencionismo de Estado para que un sector que tiene una tasa de rentabilidad muy baja pueda subsistir, porque desde el punto de vista del principio tutelar de la soberanía política, la seguridad alimentaria es un bien público esencial que va más allá de las propias dinámicas mercantiles. La accesibilidad a bienes públicos esenciales muestra que algunos de ellos son mercantiles, la gente debe pagar por ellos, pero no necesariamente se debe pagar el valor de mercado; son puntos que, desde el discurso contestatario, alter mundialista, desde la crítica a la globalización neoliberal, han emergido y hacen parte de la discusión mundial.

El hábitat, visto en términos de la calidad de vida urbana, de una emergencia de una noción del patrimonio público de las ciudades y de los espacios públicos, es otro tema importante en la agenda de la equidad global. También lo es la movilidad social y espacial cuya característica en la actualidad es globalizada, una enorme diáspora donde las personas se mueven tras el trabajo, el empleo o las oportunidades, perdiendo por supuesto derechos políticos por ser extranjeros y, en términos de

⁴⁶ Caso Brasil con Lula Da Silva y en Colombia con Luis Eduardo Garzón.

⁴⁷ Seguridad alimentaria es un término tecnocrático para señalar que la sociedad de mercado no puede dedicarse solamente producir las mercancías de más alta tasa de rentabilidad, sino alimentos, aunque tengan una tasa mucho menor. O no producir solo productos agrícolas que, en vez de producir alimentos, producen energía, los biocombustibles fuertemente impulsados en el mundo entero. La seguridad alimentaria es visible como reivindicación frente a aquellos excluidos del mercado.

una agenda de equidad, los derechos de los inmigrantes son cada vez más un asunto central en la política pública. Adicionalmente a ello, se encuentran los temas clásicos de salud, educación y empleo. El derecho a la salud, particularmente afectado por el proceso de mercantilización de la misma, de volver la salud una mercancía; lo cual también ha ocurrido en una medida un poco menor en el campo de la educación; y, por supuesto, el tema del empleo o la inserción en el mercado laboral, puesto que nuestra época se caracteriza por ser una de las épocas en que más se está destruyendo empleo productivo y más se está generando la incapacidad estructural de la sociedad de mercado de incluir a las nuevas generaciones en el empleo.

La equidad no simplemente es tener participación en los recursos económicos y sociales, es también la participación política y peso en los procesos decisionales, en donde el esquema de fuga de la soberanía de los Estados nacionales hacia los ámbitos globales, ha significado una restricción grande de este principio de equidad, halamos de la cuestión de la participación política y las formas de gobernabilidad. Sin embargo, se genera un interrogante ¿Cuáles podrían ser las decisiones más significativas que pudieran incluir de nuevo la equidad en la agenda pública? Stiglitz (2007) habla de cómo hacer que la globalización funcione, pensando en cómo resolver este tipo de situación de no salida. Se hacen proposiciones utópicas sobre cómo modificar el comercio mundial y hacerlo más equitativo. Empero hemos visto que los intentos de hacerlo equitativo han fallado⁴⁸.

En América Latina, ha habido un despertar de la opinión pública, como resultado del enorme costo social del neoliberalismo, en tanto contenido central de las políticas públicas. Es lo que coloquialmente denominan el “giro a la izquierda del péndulo político” que se expresa en que en Chile ganó Bachelet, continuando una social democracia moderada en ese país; en la Argentina fue derrotado Menem y triunfó —primero el marido y después la esposa— la pareja Kirchner; Lula fue reelecto en Brasil; Chávez gobernó con un modelo mucho más radical y estatista en Venezuela; en Ecuador ganó Correa; en Panamá, Torrijos (hijo) que

⁴⁸ Véase la reunión de Cancún de la Organización Mundial de Comercio cuando se formó un bloque de 22 países, de los cuales Colombia no quiso hacer parte, que trataron de renegociar las cláusulas que estaban allí siendo discutidas y los principios que permitirían darle un nuevo sentido a la Organización Mundial de Comercio, particularmente respecto al esquema unilateralista con el

es también un socialdemócrata. En general, salvo México, Colombia y Perú, el péndulo político de nuestro continente ha girado hacia una socialdemocracia o hacia la centroizquierda, incorporando de nuevo la agenda de la equidad como tema central en las políticas públicas.

Por supuesto, no exentos estos asuntos de conflictos internos y enormes movilizaciones sociales, como se observa en Chile con la protesta estudiantil en el último período, que es contra la propia política de la socialdemocracia en materia de educación que es bastante neoliberal –valga decirlo–, o en el caso de la Argentina, el *revival* de los piqueteros, movilizaciones y protestas de los agricultores que tambalearon el gobierno Cristina Kirchner.

No se trata por lo tanto de un escenario carente de conflictos sociales y de movilizaciones reactivas frente a los efectos de la crisis económica, los temas de la agenda de la equidad en América Latina en alguna medida han de nuevo ingresado, no con la fuerza que tuvieron bajo el modelo de *Welfare State*. Si se hace memoria, el peronismo, el *Estado novo* de Getulio Vargas en Brasil, el propio proyecto histórico del APRA en el Perú, el PRI mexicano, el Partido Liberal en alguna medida en Colombia –sobre toda la República Liberal de los 30 y los 40–; estos grandes proyectos históricos han tenido como centro muy importante de movilización social la inclusión y la equidad, el reconocimiento del mundo laboral, del papel de los sindicatos, la recepción desde lógicas populistas a todas las demandas de los sectores de las recientes dinámicas de urbanización que convirtieron a estos grupos en electores decisivos. En México, incluso a partir de una estructura corporativa sindical de sindicatos urbanos y agrarios que fue la base esencial de la constitución del PRI que cooptó a muchos de sus líderes campesinos y sindicales en la elite del poder (Senadores, Gobernadores de origen sindical o asociativo), cosa que también ocurrió en el caso argentino y brasilero.

En la actualidad no existe nada que se le parezca. Si se compara lo que está pasando hoy con lo que ocurrió en la primera mitad del siglo veinte; la puesta en escena de nuevo de los asuntos de equidad es mucho más limitada, pero de alguna manera si se expresa una reconfiguración que tiende a generar respuestas de política pública frente a demandas sociales

que de los Estados Unidos y otros países están dinamitando el propio modelo que ellos construyeron tiempo atrás.

en relación con los efectos tan negativos que tuvo la implementación del modelo neoliberal en las sociedades.

Este es el escenario más viable para que desde las sociedades nacionales los temas de la inclusión social y de la equidad se incorporen teniendo un factor limitante: que los gobiernos no pueden desafiar el orden social global. En América Latina esto ha implicado un giro hacia la inclusión de los temas de equidad en la agenda pública⁴⁹. Pero, en el mundo entero esta posibilidad de colocar de nuevo la agenda de la equidad, se ve bastante limitada. A pesar de que el neoliberalismo haya sufrido un golpe muy severo, o por lo menos se le haya dado mentís a la idea de que el mercado se autorregula, los factores de control del poder económico por parte de los grupos financieros y del propio capitalismo especulativo no han desaparecido, no han sido derrocados del poder, han sufrido un traspies en relación con las metas y los logros supuestos de su teoría, pero siguen teniendo un control muy fuerte de la gobernabilidad planetaria, por lo que el tema de la equidad va a seguir siendo un tema subalterno en la construcción de políticas públicas y lo que va a tratar de reconfigurarse es un nuevo tipo de relación entre el Estado y el mercado para garantizar mayor sostenibilidad en el largo plazo de las dinámicas de acumulación de capital.

La equidad y la utopía del sujeto deliberante

A manera de resume, se puede decir que, pese a los discursos, las movilizaciones y las disputas ideológicas, las sociedades contemporáneas tienden a ser sociedades sin sujeto. Recuérdese que uno de los grandes mitos de la modernidad fue el mito del sujeto político. Ello está en la raíz del individualismo metodológico y ontológico que caracterizó la doctrina liberal desde John Locke. Este hizo en su teoría como centro al ser humano en tanto sujeto consciente, autónomo, que tomaba sus propias decisiones, se autogobernaba y que en términos de par se relacionaba con los demás sujetos para constituir el tejido social a

⁴⁹ Colombia, es una excepción a esa tendencia, porque el tema central de la sociedad colombiana es el de la seguridad, en el sentido de ganar la guerra, sofocar a las FARC, eliminar el paramilitarismo; lo que ha permitido la imposición de un modelo cesarista y presidencialista con la bandera de la seguridad nacional como su centro, lo que ha permitido el control de la agenda y el apoyo de la mayoría de la sociedad nacional.

través del contrato social⁵⁰. Empero este es mito, lo fue en la época de los contractualistas y lo sigue siendo ahora. Hegel (1975) afirmaba que “no es el pueblo el que crea el Estado, sino el Estado el que condiciona al pueblo”. Esa fue una frase bastante fuerte en la “filosofía del derecho”, pero si la interpretamos en un sentido amplio, son las dinámicas sociales, económicas, demográficas, sociales, las que permiten la configuración de tejidos humanos —las que llamamos sociedades nacionales de las cuales existen formas de gobierno— y no son los ciudadanos deliberantes los que las pactan y crean.

Parte de la mitología de la democracia liberal busca hacernos creer que los ciudadanos deliberando en elecciones decidimos el derrotero de las sociedades. Por supuesto que tal mito es mejor que no deliberar y que la monarquía hereditaria resuelva el problema del poder; o que hagamos guerras y el que gane la guerra conquiste el poder y los que pierdan, a las cárceles o al exterminio. La democracia política procedimental, define cómo se llega al poder, pero no permite explicar cómo se constituye el poder político, y menos aún las relaciones sociales, puesto que muchas de esas relaciones sociales no pasan por la política. Gran parte de las ilusiones perdidas, criticadas por el pensamiento postmoderno, son las del sujeto que cree que las sociedades se estructuran y se articulan porque los agentes racionales deliberan entre sí y finalmente toman decisiones o macro decisiones racionales y conscientes.

Esta fue la intención con la que Habermas en muchos de sus trabajos intentó refutar la idea postmoderna de que no existe sujeto. De mi parte adhiero a la idea de los numerosos teóricos contemporáneos en el sentido de que no existe, *per se*, un sujeto como eje central de la constitución de la vida en las sociedades posindustriales y posmoderna. Y que la idea del sujeto político, del sujeto racional es una idea de una modernidad que no existe sino en los libros como un gran mito fundacional de la legitimidad del orden liberal.

Un determinismo de estirpe durkheimniana explica que una serie de variables centrales inducen el camino o las vías de cambio, a través de

⁵⁰ El último gran intento de revivir esta teoría lo hizo John Rawls (1971). Este neocontractualismo, *el overlapping consensus*, el velo de la ignorancia; en fin, la disquisición tan rica de Rawls buscaba colocar en el centro de la histoografía del siglo XX la teoría del sujeto deliberante, del sujeto que construye la sociedad política para recuperar toda la tradición liberal contractualista.

la configuración de una sociedad que nadie ha pactado ni ha pensado. Por ello las políticas públicas en una macro escala siempre son reactivas. Estamos haciendo ajustes, como decía Lindblom (1999), de tipo incrementalista porque los seres humanos no somos capaces de volver a barajar una sociedad y reconstruirla de la nada. La equidad como meta social global, en fin, de cuentas, es más el fruto de tendencias hacia la uniformización y hegemonización que han caracterizado como lo decía Durkheim (1928), el tejido industrial, ahora en su forma postmoderna o postindustrial. Existen desde luego espacios para la política y las tensiones sociales entre clases y grupos de interés, pero la política surge cada vez con mayor claridad como una variable dependiente de las relaciones económicas y sociales, hoy vistas en un prisma mundialista, planetario. Estas uniformizaciones y las nuevas hegemonías se constituyen en términos de procesos de aprendizaje e isomorfismo social, y corresponden a dinámicas históricas de corta, mediana y larga duración. No se trata de la puesta en escena de un determinismo ciego, pero tampoco de una autoconsciencia racional que gobierne el decurso de la equidad. Hoy como en el pasado reciente los conflictos sociales se tejen sobre el suelo de las cambiantes derivas del capitalismo-mundo y de sus lógicas de acumulación, y de las luchas por el control de los poderes públicos.

CAPÍTULO 7

Capítulo 7

Implementación de políticas públicas- perspectivas críticas frente al paradigma neomanagerial

Introducción

La implementación de políticas expresa lo que Ives Meny y Jean Claude Thoenig (1992) denominaron la esencia de las Políticas Públicas: el Estado en acción. Este se despliega en el Gobierno ejecutivo, la legislatura, los organismos de control, y los gobiernos subnacionales, etc., y se estructura como una arquitectura institucional de frenos y contrapesos, basada en la distribución de la soberanía entre estos actores estatales (Aguilar, 2005; Muller, 1997; O´Toole, 1997). En el Estado de Bienestar se discutió sobre implementación en torno a la estructura burocrática del Estado, reconociendo a la implementación de políticas, como ámbito espacio temporal, en el que las decisiones de Políticas, se llevaban a cabo en acciones de Gobierno y en resultados tangibles de las políticas (Bardach, 1978; Leach, Pelkey y Sabatier, 2002). Las diferentes opciones se centraron sobre la ineficiencia en los procesos burocráticos de implementación. La concepción clásica de la implementación de políticas identificaba que las metas y objetivos programáticos, se concretaban en cursos de acción y realidades políticas. De cierta manera la implementación ha sido el espacio de la acción gubernativa que materializa las promesas y la retórica de las políticas públicas (Oszlack, 1980; Majone, 1989).

Esta visión se ha complejizado, porque la disciplina está aún en sus primeros estadios y afronta una dinámica inherente: el desfase entre la literatura y las prácticas humanas en las instituciones, organizaciones y en los procesos de toma de decisiones. Las políticas públicas se ven afectadas por la globalización y el proceso de reconfiguración del Estado-Nación que implica una transformación de la soberanía y pérdida de centralidad como actor hegemónico y contenedor de las políticas públicas (Beck, 1998; Varela, 2007).

La puesta en marcha de las políticas ha experimentado transformaciones a nivel global, con profundas repercusiones en América Latina. Tales mutaciones se han dado tanto en los modos de gestión como en los contenidos de las políticas. Las dinámicas decisionales y la construcción de las agendas públicas han cambiado significativamente. Al identificar estas realidades, ellas deben ajustarse al diseño institucional para incorporar lógicas de interacción entre grupos de interés, reconociendo tendencias globales y transversales que no corresponden a formas contractualistas o deliberativas. Son el producto de mega tendencias sociales, frente a las cuales el papel de la investigación académica consiste en mapearlas, hacerles seguimiento y configurar escenarios y tendencias de naturaleza prospectiva.

En este texto se analizan, interpretan y cuestionan los aportes de escuelas y corrientes cuya matriz ha sido el Neomanagerialismo público (Crozier, 1963, Wilson, 1980; Barzelay 2012), y que desde los años setenta y ochentas del siglo pasado, ofrecieron alternativas a la implementación de políticas: algunas posturas bastantes radicales, tales como las rupturas de monopolios públicos, las privatizaciones, la implantación del gerencialismo empresarial privado, ahora aplicado a lo público, etc. Se ha intentado borrar la distinción entre política (como ámbito decisional, de toma de decisiones), versus la Administración, vista como mecánico espacio de ejecución del mandato del Principal. El neomanagerialismo se propulsó por una suerte de cambio de época. En efecto, en la fase neoliberal del capitalismo desde los años setenta del siglo XX, el Estado perdió el papel de gran contenedor de la sociedad y de las políticas públicas. De forma antitética se han llevado a cabo procesos de privatización y mercantilización de bienes públicos (Fisk, 2004).

Para abordar la discusión sobre la agenda de implementación de las Políticas, es pertinente integrar el rol de las tecnologías de poder en los ámbitos político y managerial y sus relaciones con las demandas sectoriales y ciudadanas. Destacar los contextos y referentes espacio/temporales. Las políticas públicas, de origen anglosajón, han pretendido construir paradigmas universalistas, a históricos y descontextualizados, que tienden a la generalización y la absolutización de modelos de análisis e interpretación, los cuales asumen la implementación como una variable dependiente del diseño y la formulación, en términos de objetivos de las Políticas, frente a escenarios como América Latina que no han tenido el decurso institucional económico y social de los EE UU, Canadá o Europa Occidental. Como alternativa a estos desajustes, se ha postulado una línea teórica y metodológica según la cual, la historicidad y la contextualidad constituyen un enfoque adecuado del proceso de las políticas públicas ya que toma en cuenta el régimen político, las especificidades nacionales, las culturas corporativas, las diferentes modalidades del propio *ethos* burocrático, las diferencias en las capacidades institucionales, recursos y las formas de ejercer la política.

Las transformaciones económicas, sociales e institucionales globalistas, han prohiado nuevas formas de implementación de políticas

El rol del Estado y las lógicas de gubernamentalidad han sufrido transformaciones radicales, alejándose el modelo de Gobernanza, del antiguo eje relacional entre Estado/Sociedad civil. Bajo este modelo, la operación de las políticas, era entendida como un proceso simple de respuestas a las demandas sociales. Este esquema dicotómico Estado/sociedad, fue cuestionado por simplificar las interacciones entre los agentes en los procesos de las políticas; y porque las responsabilidades decisionales de los Gobiernos no eran cuestionadas; a lo sumo, solo la efectividad y la eficacia de las políticas públicas.

Empero, con el cambio de paradigma se han asumido formas complejas de construcción e implementación de políticas. Estos cambios no han operado en el ámbito gubernamental, como fruto de procesos internos. Se han conformado como respuestas adaptativas a transformaciones

económicas y sociales. El capitalismo del Bienestar, que se consolidó como el patrón dominante articulado al modo de producción fordista-taylorista, fue progresivamente sustituido y/o complementado por otro tipo de capitalismo con alcances globales, dominado por la financiarización, la subordinación del viejo poder industrial, la ampliación y segmentación de los mercados, la pérdida de centralidad del trabajo asalariado, la reconfiguración de los patrones de consumo, en procesos de liberalización e integración económica (Antunes, 1995; Coriat, 2000; Bauman, 2008, Toffler, 1996). En lo político se ha tenido como vórtice la emergencia del multilateralismo y sus instituciones de gobernanza global. Esta globalización ha constituido un proceso de integración que se manifiesta en diversos campos: político, económico, social y cultural.

Tal proceso se genera por la apertura que brinda el acceso a la información, la comunicación y las tecnologías, lo que conlleva a una interdependencia mundial. Empero, las nuevas tecnologías de gestión, no han resuelto las enormes asimetrías ni la concentración del poder en las organizaciones que implementan las políticas en sus diversas instancias decisorias. Como lo señalaron Aubert y Gaulejac (1991, pp. 25):

[...] mutaciones sociales, con el desarrollo de la sociedad dual, la mayor movilidad geográfica y profesional, la democratización de la enseñanza [...] mutaciones tecnológicas; ya que la revolución en la información ha provocado otra —no menos importante— en los sistemas de comunicación y organización, que ha afectado a las relaciones hombre-máquina [...] mutaciones culturales que han cambiado las costumbres y los modos de vida, los sistemas de valores individuales y colectivos [...] mutaciones económicas que, unidas al proceso de globalización, fusión y concentración de la empresa, provocan una serie de desequilibrios a nivel internacional a los que la empresa ha de responder adaptándose a ellos.

Esta nueva sociedad globalizada, ha sido denominada de muchas maneras, dependiendo de la perspectiva teórica, ya sea política, económica o social. El término sociedad post-industrial corresponde a una perspectiva económica; el de sociedad post-moderna, Lyotard (1987), a una social y cultural; y el de post-capitalista (*Drucker, 1998*), a la política. De igual manera, algunos filósofos críticos hablan de “Postmodernidad” como un fenómeno cultural mientras que otros teóricos discuten acerca

de una modernidad extendida o de una continuidad de la modernidad (Giddens (1993). Las organizaciones públicas, privadas y del tercer sector, se ven sometidas a regulaciones en el contexto del mercado mundial. Tales transformaciones en las organizaciones operan también como producto de las fusiones en el mercado mundial, como en el caso del aumento de tamaño o la movilización de los puestos de trabajo (Beck, 2000 pp. 39). Esto implica una fuerte descentralización (en la gestión) y flexibilización, como en el caso del outsourcing. Así, la debilidad del sindicalismo público, es evidente, profunda y generalizada. Cada vez pesa más el trabajo precario, la deslaboralización, principalmente vía tercerización (*Outsourcing*), y la distribución desigual entre las rentas del trabajo y las rentas del capital (Stiglitz, 2012; Chomsky, 2011). Para coordinar estos procesos descentralizados, surgen ‘instancias’ que asumen la coordinación y propician la hegemonía del poder por parte de los Estados más fuertes en la arena internacional, de corporaciones empresariales transnacionales del “Clase mundial” y de alianzas y bloques entre países. Allí se destaca el rol en la formulación, diseño y evaluación de políticas que se ha abrogado el Multilateralismo (Organización Mundial del Comercio, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, etc.).

En el terreno de la funcionalidad gubernativa, la globalización ha implicado pérdida de la autonomía decisional de los Estados, y un rol cada vez mayor para los mercados en dinámicas de liberalización y mercantilización de bienes públicos. En lo concerniente a la implementación de las políticas públicas, una parte sustancial de ellas ha sido traspasada al sector privado. Han sido redefinidas por el llamado “*Etat du marché*”, a través de las formas de asociacionismo de las empresas privadas con las públicas y los Gobiernos, en la provisión de los más importantes bienes públicos. Las políticas de apertura económica y de liberalización han debilitado las burocracias públicas, el sindicalismo, y substituido los modelos corporativistas de convergencia entre capital y trabajo, expresados en las políticas de ingresos y salarios. Al mismo tiempo, se afirma la transnacionalización de la productividad de las políticas públicas, y se profundiza la asimetría entre países, regiones, clases, y segmentos de la población.

Las limitaciones del gasto público y las recurrentes crisis fiscales, han postrado el Estado del Bienestar, mientras que la promoción de políticas fiscales desgrava el capital, debilita las bases de la tributación, y se empeña en financiar el gasto público con las rentas del trabajo y los impuestos indirectos al consumo. Esto impacta negativamente los logros de las políticas en equidad y justicia (Cabrero, 2001; Guerrero, 2009). El trazo central de estas transformaciones en la gobernabilidad de los territorios, y en sus agendas públicas, tiene que ver con la supremacía de la competitividad como variable estructural del desarrollo económico. Este es un fenómeno global de la mano con el déficit en equidad e inclusión social⁵¹ (Sen, 2010).

Las transformaciones del capitalismo global han impactado la implementación de políticas públicas por los gobiernos sub-nacionales, como instancias cercanas a los ciudadanos. Los gobiernos territoriales coordinan la ejecución de políticas, propiciando un cambio desde el paradigma anterior, cuando las burocracias gubernamentales —a través de secretarías, del sistema escolar, de salud, de servicios públicos y otros ámbitos— se ocupaban hegemónicamente de la implementación de las políticas de distinto orden. Hemos pasado a un esquema donde para los Gobiernos territoriales su principal tarea es la de coordinación (Martínez, 2010). La implementación de políticas públicas en el plano de lo local se ha transferido hacia operadores empresariales, con la privatización y mercantilización de bienes públicos y servicios sociales. Se suplantán y ocupan espacios de la gobernanza territorial por nuevos operadores empresariales y sociales (Varela y Otálvaro, 2013).

⁵¹ Una primera versión de este texto fue publicada en 2018, junto a Bayron Otálvaro, con el título “La implementación de políticas públicas frente al paradigma neomanagerial” en la Revista de Administración Pública del GLAP. Vol. 2. Num. 3, pp 49-60.

Para el profesor y experto en Competitividad Michael Porter: Uno de los grandes retos del capitalismo contemporáneo se relaciona con la equidad. “El mayor reto económico no es la competitividad, sino la equidad. Colombia está progresando, está creciendo, pero no está yendo tan rápido como quisiéramos, todavía hay mucha inequidad. A pesar de haber trabajado 10 años en la competitividad, no se ha avanzado, las políticas no son suficientes. Hay causas críticas de la inequidad. La primera es: la gente no tiene educación; no ha tenido la habilidad para desarrollar sus capacidades. La segunda área crítica para la inequidad es la discriminación; personas que no tienen oportunidades porque son negros o blancos, o mujeres. El gran reto del Gobierno es resolver las necesidades básicas insatisfechas de los más pobres.” (Diario la República, 2 de mayo de 2014).

El paradigma neomanagerial público en la implementación de políticas públicas

Un cambio radical en la implementación de Políticas ocurrió cuando el Estado perdió su rol central en la ejecución de políticas y se presentó la crisis del modelo burocrático, anticipada teóricamente por Michel Crozier (1963). Su teoría significó el punto de partida del neomanagerialismo (principalmente en su versión *New Public Management*) crítico del Estado. Crozier mostró las paradojas de la parálisis burocrática, y su círculo vicioso, “Caja de Hierro”, prisionera de la incapacidad de modernizarse, adaptarse y responder a los requerimientos de la sociedad. La pregunta de Crozier fue: ¿cómo resolver las patologías burocráticas? Así, desde los años sesenta del siglo XX, las burocracias gubernamentales comenzaron a perder credibilidad y legitimidad en el plano de las teorías manageriales, así como la propia centralidad y el monopolio en la implementación de las políticas públicas. Crozier representó un punto de quiebre en la literatura administrativa, respondiendo a un cambio de paradigma. Este autor creyó que el Estado administrativo burocrático era imposible de modificar, porque el “círculo vicioso” de las burocracias, impediría la transformación organizacional para hacerlas más adaptativas, flexibles, etc.

Este supuesto fue cada día ganando consenso en el Management ortodoxo, y permitió la elaboración de alternativas de solución a este *impasse*. En últimas, desde la década de los setenta se ha intentado resolver los problemas de la burocracia pública tratando de que ésta sea despojada de sus funciones en el ámbito de la implementación. En sus versiones extremas, se acogió el ideario liberal del “Estado Mínimo” (Nozick, 1974; Hayek, 1941) y desde diferentes versiones de libertarianismo filosófico, se aterrizó a una programática de desmonte y desmantelamiento del Estado burocrático (Friedman, 1983). Este debería ocuparse de regular y garantizar el funcionamiento de los mercados, asumiendo la provisión de transparencia, la legalidad, garantizando los derechos de propiedad, y promoviendo la desmonopolización de las funciones públicas y el tránsito de éstas hacia una creciente mercantilización de servicios y bienes públicos.

En el terreno académico este paso fue acompañado con la tentativa de derogar el corpus administrativista, reemplazando la Administración Pública, por la Gerencia o el Management público. Este último se entendió como una adaptación del Managerialismo, dominante en las empresas, y en el discurso académico norteamericano, hacia el sector público. Sus principios básicos fueron: Competitividad, Innovación, desmonopolización, nuevas funciones y marcos regulatorios, radicalmente diferentes para los Gobiernos, y la adopción integral de la Gestión estratégica basada en resultados (Osborne y Gaebler, 1994). En los procesos de implementación de Políticas públicas, hubo un giro radical, en la teoría, y en la naturaleza prescriptiva del saber neomanagerial público, sustituyéndose así el viejo discurso administrativo.

El centro del problema no estaba ya en la gestión burocrática pública, sino en la transferencia de las operaciones de implementación de políticas, hacia el sector privado y el solidario (Organizacionales No Gubernamentales y Fundaciones). La filosofía político-jurídico garantista se consideró desueta; una verdadera camisa de fuerza para la implementación. El viejo modelo jurídico que interpretaba la implementación, como algo resuelto por la expedición de leyes, reglas o elementos jurídico-administrativos, ha quedado atrás. Pues, los marcos normativos no significan *per se*, que está en marcha un proceso de implementación.

Se ha tratado de tomar como referente al management estratégico que se operacionaliza en las grandes empresas y corporaciones de “Clase mundial”, con el fin de transferirlo hacia las entidades gubernamentales. Se supone que como las Ciencias del Management han resuelto la implementación de políticas, en el caso del gobierno, la implementación se podría resolver apropiándose de los protocolos de normalización, y de los objetivos corporativos y organizacionales. Este esquema se basa primordialmente en la gestión por procesos. La literatura managerial ha identificado un desajuste entre los modelos de operación de tipo divisional; frente a la gestión por procesos.

La organización funcional divisional aparece en contravía de un esquema fluido y convergente de implementación de decisiones. Tales protocolos de normalización y estandarización se han construido de la

esfera del management para resolver la puesta en acción de las políticas. La normalización es transversal; valdría tanto para lo público como para lo privado. La implementación de políticas públicas se apoya en saberes expertos, tecnocráticos, que ocultan lógicas políticas para imponer mecanismos de normalización en permanente retroalimentación. Estos se alimentan mediante sistemas de información y mapas organizacionales flexibles que responden a la implementación de políticas, tomando del management privado el modelo de transferencia de las decisiones, en acciones organizacionales.

Las privatizaciones, una mega tendencia en la implementación de Políticas

La teoría política y las políticas públicas tuvieron dos grandes referentes que están en cuestión: el rol del Estado territorial como contenedor de la política pública; y la centralidad del Estado como poder centripeto de ésta. Y como gran eje, desde el cual se ha construido estas formas de Gubernamentalidad, la soberanía estatal, desdoblada en soberanía nacional y popular. Hoy en día, la globalización ha promovido el declive del poder soberano de los Estados y la disminución de su capacidad de control de las políticas públicas (Varela, 2007; Krasner, 1999). Desde la década de 1970 se atestigua la relación entre nueva economía y las soberanías políticas. Las empresas transnacionales se apropian de espacios que han perdido las soberanías del Estado.

Se presentan fusiones, adquisiciones, e integraciones horizontales y verticales, ya que estos conglomerados concentran derechos de propiedad no directamente atribuibles a una relación de soberanía política-territorial. En casi todos los ámbitos de la vida contemporánea, se presenta la privatización de bienes y empresas otrora gubernamentales. Desde el discurso del *New Public Management* (NPM) se han exaltado los ejes de acción y los principios de las reformas del Estado y de las Administraciones públicas a saber: 1) Organizaciones centradas en la calidad de los servicios ofrecidos a los ciudadanos; 2) Liderazgo participativo y procesos decisionales democráticos; 3) Capacidad de consulta a los ciudadanos y con real poder de los empleados en la toma de decisiones; 4) Organizaciones orientadas al cambio y a los resultados; 5)

Descentralización y subcontratación de personal (*Outsourcing*), en aras de lograr que las organizaciones se concentren en alcanzar sus objetivos misionales; 6) Estructuras organizacionales planas. 7) Organizaciones que buscan ser financieramente autosostenibles y competitivas en el mercado; 8) Privatización, concesión y mercantilización de bienes y servicios públicos (Varela, 2006).

Al amparo de estas líneas de acción, desde el NPM se dio vía libre a una línea de acción, las privatizaciones y la reducción de las burocracias (Barzelay y Gallego, 2006). Si éstas tienen una patología tan compleja, con problemas prácticamente irresolubles en la ejecución de las políticas públicas, habría que tratar de despojar a las burocracias públicas de la función de ejecución de las mismas. Para lo cual se definió devolverle al mercado, a los operadores privados, a la competencia, al esquema de fortalecimiento de las propias sociedades civiles, la ejecución de las políticas. El NPM, ha acentuado estas tendencias, en virtud de que los operadores de políticas se comportan bajo lógicas organizacionales autárquicas neomanageriales, guiados por sus propios intereses en un contexto competitivo. Ello hace que se debilite la cooperación, se acentúen las llamadas asimetrías de la información y que el mercado intente jugar un papel de asignación eficiente de recursos.

La descentralización en la implementación de Políticas

Además de las privatizaciones, se propició una línea de políticas que promovió la descentralización de las funciones operativas del Estado hacia los Gobiernos territoriales. Se ha diseñado una división de tareas para que, con base en líneas globales, transnacionales de políticas, y en su adaptación por los Estados, los territorios jueguen un rol clave en los procesos de implementación de las políticas. Este discurso se articula con el neomanagerialismo, las privatizaciones, la participación y la gestión social y ciudadana, el empoderamiento ciudadano, etc. Esto ha implicado una asignación funcional de la capacidad decisional de las regiones en desmedro del Estado.

Empero, esto no quiere decir que desde los Gobiernos territoriales se posean efectivamente tales capacidades de implementación. En numerosos Gobiernos locales las capacidades institucionales, los recursos fiscales y el capital humano son insuficientes para asumir

las competencias y responsabilidades asignadas. Se han configurado Ciudades-Región como polos de desarrollo, con un alto porcentaje de inversión extranjera directa, recursos para investigación en ciencia y tecnología, capital humano calificado, inversión en grandes obras de infraestructura.

También se percibe que estas dinámicas generan control local, cercanía entre el gobierno territorial y la ciudadanía creando mecanismos de control de la gestión y de reclamos de la ciudadanía a los gobernantes locales para que éstos cumplan sus mandatos programáticos (Orlansky, 1998). Esto tiene como presupuesto la autonomía relativa de los entes territoriales, y produce responsabilización política. Se ha reforzado el principio de política que sustenta el que los gobernantes locales y territoriales no sean designados directamente desde el Gobierno central, sino que obedezcan a procesos democráticos de elección directa por parte de los ciudadanos. Esta dimensión múltiple provoca una diversidad de escalas y jerarquías en relación con la soberanía popular articulada al orden local, regional o al plano del Estado-Nación.

Las reformas del Estado y de las Administraciones Públicas. ¿Cómo coordinar políticas, como movilizar la agenda pública?

Estas reformas no se dieron solo en los ámbitos subnacionales, sino en el aparato administrativo de los Gobiernos nacionales. Así, vino la reingeniería del Estado, la gestión por procesos, los mapas de riesgos, y los protocolos de control de gestión, rendición de cuentas y un impulso al Gerencialismo público, como patrón dominante en la implementación de las políticas. En realidad, enfrentamos en la actualidad diseños muy complejos de tipo institucional, que ponen a prueba la capacidad de los diferentes actores que intervienen en la implementación de las políticas. Por ello, además de las agendas de privatización, mercantilismo, descentralización, las reformas del Estado intentan resolver los problemas de coordinación de las políticas entre múltiples actores.

La Coordinación, mecanismo medular de implementación

La coordinación de políticas ilustra el aforismo del “Estado en acción”. El Estado —como ámbito operacional de las políticas públicas—

requiere la coordinación entre diferentes áreas. Se trata de una relación de interlocución entre múltiples actores y operadores estatales. En primer término, entre las ramas del poder público. Ello se concreta en la interacción entre el gobierno, la legislatura, los jueces y tribunales, y los diversos organismos de control. Esto, por supuesto, genera problemas de coordinación entre los poderes⁵².

Este topos clásicos en la ejecución de políticas se han complejizado con la transformación del Estado, la amplificación del ámbito del mercado y los procesos de globalización. El debate sobre la coordinación de políticas, tiene que ver con el descentramiento y pérdida del carácter monopólico del Estado. Este, aun cuando conserva parte de sus burocracias, transforma sustancialmente sus formas de operación, porque el esquema dominante no es el del Monopolio público, sino el de competencia regulada entre operadores públicos y privados, y aparece una figura: la asociación pública/ privado, o el *Public-Private Partnership*. Es decir, el gobierno se alía con empresas del sector privado para ejecutar las políticas.

En la edad de oro de las burocracias centralizadas, la condición monopólica y vertical de configuración de las políticas y de la gestión administrativa de los asuntos públicos, hizo que los problemas de coordinación en la implementación y sostenibilidad de una política no fueran centrales. El verdadero eje se entreveía en términos de una coordinación que el diseño institucional de las burocracias clásicas prefijaba con claridad, delimitando roles y competencias exclusivas y excluyentes (Dunsire, 1978). En cambio, los problemas emergentes de descoordinación entre agencias y operadores, a partir del desmonte del Estado de Bienestar y de las transformaciones de las burocracias públicas post Weberianas, resultan difíciles de resolver con base en la gestión pública, denominada neo-burocratismo managerial.

Roth (2002) refiriéndose a la imposición de un modelo de Estado, hace uso de una metáfora: “Del Estado Relojero a un Estado futbolista”.

⁵² En Colombia este fenómeno lo conocemos eufemísticamente como “choque de trenes”, pero en países con mejores arreglos institucionales, la coordinación, convergencia y complementariedad de estas arquitecturas, entre los diferentes aparatos que encarnan poderes públicos se encuentra adecuadamente institucionalizada. Se ha definido con base en mapas de cursos de acción que permiten una adecuada implementación de las políticas, al menos en términos de su correlación fines y objetivos y medios. Por ello, no constituyen una fuente de conflictos ni de abiertas colisiones de competencias, como si ocurre en numerosos países de América Latina, con notables debilidades institucionales (Medellín, 2004).

El relojero es aquí la máquina Weberiana, la caja de hierro sincronizada desde el aparato burocrático, donde los problemas de coordinación no son significativos en virtud de que la descoordinación colapsaría el aparato. Este sería el tipo de problema catastrófico en el modelo de las burocracias clásicas del Estado de Bienestar, que fue el origen del Management desde el final del siglo XIX hasta los años sesenta-setenta del siglo pasado.

Esta es una anotación analítica aguda. Los aficionados al fútbol saben que éste es apasionante porque consiste en un conjunto de acciones colectivas con una división de tareas muy flexible. Salvo el arquero los demás pueden desempeñar cualquier posición; incluso un jugador de fútbol puede evitar un gol, y también el arquero puede hacer goles. En ese esquema flexible la coordinación entre los actores se vuelve central.

La metáfora ilustra un cambio de paradigma que explica los problemas de coordinación, en virtud de que el Estado burocrático Weberiano y su racionalidad instrumental se impusieron progresivamente en el mundo occidental e incluso en América Latina, desde los años veinte del siglo pasado, haciendo que la coordinación no fuera relevante porque estaba subsumida en una lógica centralista y jerarquizada. Desde las teorías neomanageriales, la coordinación constituye un elemento clave en la implementación de las Políticas para garantizar la eficiencia, eficacia, universalidad, celeridad y subsidiariedad entre los diferentes niveles de gobierno, así como en los planes, programas y proyectos. Por coordinación se entiende “la articulación de la actividad ejecutada por dos o más agencias (instituciones) que buscan incrementar el valor de su servicio público por medio del trabajo conjunto (o combinado), en lugar de hacerlo por separado” (Belikow, 2007). Los problemas de coordinación de acciones y actividades entre las autoridades y organizaciones gubernamentales encargadas de la implementación de las políticas públicas, se presentan en tres aspectos:

a. Transversal, entre áreas funcionales. Además, se diferencian la coordinación interestatal y la coordinación relacional. Esta última se refiere a las interacciones entre actores sociales con base en reglas de democracia deliberativa, procedimental. Se enfrentan demandas diversas y las respuestas del Estado y de sus operadores adscritos.

b. Vertical, entre los niveles de gobierno: central, estatal y municipal. Este fue uno de los primeros asuntos de coordinación de políticas que emergió en el análisis teórico. Se trata del clásico tema federalismo, centralismo, presidencialismo, versus autonomía de las regiones, descentralización, desconcentración, etc. Tópicos en los que asuntos de diseño institucional divergen mucho de un país a otro. Desde perspectivas múltiples, ello genera problemas de coordinación y, a su vez, permite la construcción de políticas y reglas para establecer la coordinación entre el nivel central, los territorios y los gobiernos locales.

c. Longitudinal, entre diversos horizontes temporales.

Uno de los elementos determinantes para la coordinación entre niveles y agencias del Estado, es la capacidad de compartir información que permita la sincronización entre agentes (públicos, privados y no gubernamentales). Tal coordinación supone sinergia de las acciones interinstitucionales e inter organizacionales. Además, la mera tenencia de la información no implica coordinación, ya que se requiere de un esfuerzo organizacional conjunto para procesarla, convertirla en conocimiento, generar valor público y lograr el desarrollo institucional, como una variable determinante para el funcionamiento de los mercados en una economía globalizada.

La coordinación, conllevaría beneficios multisectoriales y organizacionales que permitirían aprovechar las capacidades materiales, tecnológicas, humanas, de experticia sobre el “saber hacer” organizacional, etc. También serviría para prevenir la mala interpretación y distorsión de los objetivos de una política; evitar y minimizar la duplicidad de funciones que implica ineficiencia en la asignación de recursos públicos, dilución de la responsabilidad política, técnica y financiera, y pérdida de credibilidad por parte de la ciudadanía —legitimidad— en el Estado; así como, reducir los vacíos institucionales que implican la emergencia de zonas de no gobernabilidad en los territorios.

Desde estas premisas neomanageriales, la coordinación permitiría redefinir las funciones específicas de las agencias y funcionarios que participan en el entramado institucional; reducir la corrupción político-administrativa, crear conciencia y sentido de pertenencia en que la labor

del funcionariado público no es aislada, sino que por el contrario, está articulada a una red institucional. Del mismo modo, la coordinación permite que la burocracia gubernamental legitime y reivindique su accionar frente a la ciudadanía.

La convergencia y el isomorfismo en la implementación

La convergencia y el isomorfismo emergieron en la literatura de las políticas (Di Maggio & Powell, 1999). La convergencia describe que se responde de la misma manera frente a los mismos problemas o a problemas similares. Las burocracias se expanden por la vía de difusión del aprendizaje, y por la racionalización burocrática que alcanza estándares universales. Otra dimensión es la transferencia por medio de reglas o condiciones de imposición o de adopción. Por ejemplo, cuando los organismos multilaterales otorgan créditos a los países en vías de desarrollo, les transfieren políticas. Se pueden documentar aprendizajes vía transferencia de políticas, a partir de consultorías, de visitas, con lo que “buenas prácticas” se extienden a otras partes.

La transferencia de políticas explica por qué en otras latitudes responden de manera similar a los mismos problemas. Las políticas se pueden transferir de manera informal. Por ejemplo, los directivos viajan a otros países e instituciones y observan formas diferentes de resolver problemas. Luego, hacen mimesis y “trasplantan” dichas prácticas o aprenden por vías más formales como las consultorías y asesorías. En América Latina existen evidencias de transferencia y convergencia en las Políticas, desde el Multilateralismo. La implementación y sus fórmulas neomanageriales, han sido trasplantadas como patrón dominante. Las escuelas de enseñanza en políticas públicas y en Administración pública, se encargan de la difusión, adaptación y mimesis. Los principales vehículos de imposición de estos modelos son las reformas administrativas, con ajustes severos en las políticas públicas, en espacios macroeconómicos, y con la promoción de la liberalización de los mercados, las privatizaciones y la ruptura de monopolios, la entrada de los capitales foráneos y de la inversión extranjera, la delegación a multinacionales privadas de muchos campos de implementación de las políticas, etc.

La Transversalidad en la implementación de las políticas

La transversalidad ha ganado fuerza como práctica de gestión, y supera las dicotomías del tipo: Verticalidad (*Top Down*), Vs Horizontalidad (*Bottom Up*). Esta visión transversal reformula teorizaciones sobre la sistematicidad relacional (sistema-entorno) en las acciones del Gobierno y de otros agentes públicos y privados. La transversalidad abarca el esquema de frenos y contrapesos entre las distintas agencias que encarnan los poderes públicos (Ejecutivo, Congreso, rama jurisdiccional, órganos de control, entes estatales autónomos, etc.). También es muy importante incorporar en la transversalidad, la relación con el contexto global de producción, decisionismo trans estatal, y evaluación, en la ejecución de numerosas áreas de las políticas públicas. Este concepto alude a las relaciones entre actores y operadores que fracturan los antiguos esquemas de división funcional y sectorial. Se reconoce que las tipologías de corte funcional en Ministerios, Secretarías de Despacho y agencias especializadas, en el nivel central de los Gobiernos y en sus ámbitos subnacionales, son incapaces de responder a las demandas sociales.

La literatura sobre transferencia y transversalidad en las políticas ofrece variables que constituyen un criterio de definición; y una lista de verificación de categorías. Entre ellas, la variable política que reconoce la importancia de las estructuras globales internacionales, transnacionales y nacionales. Según Ffrench-Davis (1998) el Estado de mercado proporciona un recurso heurístico y una metáfora útil para describir cambios fundamentales en la naturaleza del Estado capitalista, el cual tiene 4 dimensiones claves: a) manejar bien la economía, b) desplegar el arte de gobernar, c) afirmarse sobre una ideología de base, d) y promover la Gestión eficiente, que se apoya en mejores resultados uniendo estas dimensiones. Esta estrategia se ha manifestado en la reducción del gasto público, el control de la inflación, la adopción del monetarismo neoliberal, el Consenso de Washington y en la desregulación de las actividades económicas, en especial de los mercados financieros.

La agenda actual en la implementación de políticas

Existe una relativa convergencia en que el límite en los recursos, sigue siendo clave al momento de evaluar la calidad de los procesos de implementación (De Groff & Cargo, 2009). Hoy, un desafío central es: desde las variables de la política, ¿cómo se manejan, controlan, minimizan o regulan los efectos devastadores de la implementación de Políticas centradas solo en el desarrollo y el crecimiento? No solo se analiza si existen recursos para ejecutar las políticas, sino que se trata de incorporar en la agenda pública, las externalidades de la economía y su impacto negativo sobre lo ambiental; las externalidades negativas en el trabajo, el empleo y su precarización, etc., que hacen que, hoy en día, el centro de la Gobernanza esté en la refundación del papel de lo político como orientador de las sociedades. Este reclamo, en sustitución de la predica del neoliberalismo de las últimas décadas, con su ficción de que las dinámicas económicas, mercantiles y la sociedad managerial se regulan y ajustan por sí mismas. La sostenibilidad o sustentabilidad del desarrollo; la crítica al consumismo o al mero crecimiento como metas cuantitativas, han entrado con fuerza, no solo en los campos técnicos de la evaluación de Políticas, sino en la propia agenda pública. V gr., los costos e impactos ambientales de las Políticas, han sido unos temas que durante décadas fueron simplemente ignorados.

Los conflictos de poder

Para la política de las políticas públicas el gran foco es el poder (Medellín, 2006). Pero esto no significa una visión reduccionista del poder como fin en sí mismo. Dado que los conflictos políticos se concentran en control de las decisiones y de los recursos, un tema clave es lo programático. Unos temas medulares para las políticas públicas, como campo disciplinar, siguen siendo ¿Qué hacer con el poder que se tiene? ¿De qué manera los procesos de implementación afectan las lógicas del poder político y del poder organizacional? ¿Cuáles son los contenidos programáticos de las políticas?, ¿Quiénes se benefician y quiénes se perjudican con los cursos de acción de los procesos de implementación?

El discurso neomanagerial desconoce los problemas de exclusión, marginalización e invisibilización de vastos grupos humanos y sectores

sociales en los procesos de ejecución de políticas. Frente a estas políticas discriminativas y asimétricas, hoy en día, el gran reclamo en política es “acceso”, para conjurar la exclusión y la marginalidad. Desde el punto de vista de la integración social, existe el reclamo por el “acceso” visto desde la vialidad, la comunicabilidad, las infraestructuras y la conectividad. En el hábitat emerge el “acceso” frente a la gentrificación y la privatización de lo público y de la espacialidad. El reclamo por el “acceso” opera frente a los derechos sociales, el empleo, y las oportunidades de subsistencia y de movilidad social. A despecho del managerialismo y su intento de despolitizar la vida organizacional (Mintzberg, 1984), en el campo de las Políticas públicas, existe mayor consenso en el reconocimiento de los conflictos de Poder entre los agentes. Se debe tratar de mirar en los procesos de las políticas públicas qué sucede con el poder, quién toma las decisiones y cómo se configuran alianzas, reagrupamientos, coaliciones, y conflictos con los sectores subordinados.

Ahora se vislumbran redes de política pública como enlaces entre actores públicos y privados propiciando su congruencia. Las redes sirven como flujos de información que se integran, y muchos de estos son de carácter transversal, y pueden ser unidireccionales, bidireccionales o multidireccionales. Las redes de política pública no son exactamente redes sociales, sino redes de operación de la política. Estas lógicas direccionan una mayor concentración y centralización del poder organizacional y del poder político. Las redes, no significan, *per se*, una mayor democratización, un declive de las jerarquías y del poder managerial y político, sino un cambio de sus contextos, cursos de acción y una modificación de las tramas de implementación de las políticas (Varela, 2014a). En este sentido, resulta adecuado sintetizar los principales obstáculos que en la actualidad se reconocen para lograr una adecuada implementación de políticas.

Estos se identifican en los choques entre los intereses propios de los operadores y *Stakeholders*. Los roces entre los operadores de las políticas, ya sean organizaciones, grupos de interés, empleados o funcionarios, o simplemente individuos, se ha mantenido como un marco de análisis, desde el cual se especifican diversos modelos de interacción entre los actores sociales. Estos conflictos de interés, se intensifican y se expresan

en la forma de bloqueos, oposiciones, rebeliones, o en un plano positivo, permitiendo o facilitando la emergencia de otras alternativas de políticas. En especial, esto debe ser relievado vs la idea simple de la convergencia entre actores por la vía de redes, u otras opciones semejantes, que ocultan los conflictos.

Este ha sido uno de los temas claves, aunque a menudo se ha invisibilizado por concentrarse los estudios en sus elementos técnico instrumentales. Pese a que autores ortodoxos (Lowi, 1985; Mazmanian y Sabatier, 1981) alertaron sobre la naturaleza asimétrica de los juegos de poder en los procesos de Políticas Públicas. Para Lowi, v gr., en las Políticas se asignan siempre poderes de decisión y recompensa. Además de que existen diferenciadamente ámbitos distributivos y regulatorios; los que se definen en términos de asignación, dominación y legitimación. De otro lado, Sabatier —como muchos otros autores americanos— ha partido de la capacidad de la cúpula estatal para configurar políticas e implementarlas a través de procesos de órdenes, directivas e instrucciones del tipo denominado “*Top Down*”.

El modelo de las coaliciones, al integrarse en la tipología conceptual de las redes de Políticas (Klinj, 1998), revela su carácter altamente asimétrico, dado el predominio de las lógicas y los intereses de grupos económicos, burocracias, otros grupos de interés, gremios, etc., que terminan hegemonizando la implementación de una política pública. La teoría de las coaliciones de interés convergente, y otras variantes de la misma (AFC) explican cómo se constituye mediante grupos de interés un marco de políticas donde existen una serie de beneficiarios que le dan estabilidad a la política pública. En otras palabras, permiten entender cómo, desde el punto de vista político, se presentan posiciones dominantes en estas coaliciones. De tal suerte, este tipo de coaliciones se convierten en paradigmas que en la larga duración consolidan un modelo de política pública que hace difícil el cambio, la renovación institucional.

Obstáculos epistemológicos

La implementación de las políticas es analizada desde la comprensión de sus diversos niveles epistemológicos y de las formas de espacialidad que se acentúan con la transferencia global de las políticas. Si Pressman y

Wildasky (1973) enfatizaban en la distancia como un factor de distorsión entre los objetivos y la ejecución, el problema es mucho mayor cuando las políticas públicas se formulan a una escala global, desde el llamado multilateralismo, y se ejecutan en contextos nacionales y regionales altamente diferenciados.

Se evidencian obstáculos epistemológicos (Bachelard, 1985), por la imposibilidad de comprensión por los propios implementadores. Una mirada crítica a las agendas de la implementación, se basa en determinar aquello que no se implementa y no hace parte de la agenda pública. La implementación se debe juzgar en función de las incapacidades, los silencios o las decisiones de no intervenir en la solución de problemas claves. Los desastres ambientales, las catástrofes humanitarias, la marginalidad social extrema, las violaciones de los derechos humanos, etc., constituyen buena parte de este ámbito, en el que la acción del Estado y la puesta en marcha de políticas públicas, resulta débil o inexistente.

Otro asunto, en este balance de la implementación, lo constituye la ambigüedad, como noción central de las Políticas públicas. Esta se expresa en altos grados de variabilidad y en opciones para la toma de decisiones, los procesos de implementación y la propia evaluación de las políticas. Además, se reconoce hoy el rol del azar, y la presencia de numerosas derivas en los cursos de acción. Se debe refutar la creencia que supone que una decisión de política pública tiene un efecto descendente —de cascada causal— sobre la vida organizacional y social. Es decir, pensar que solo porque el Estado decide algo, la sociedad lo obedece. Esta ficción no corresponde a la realidad. La ambigüedad ancla ontológicamente en los altos niveles de incertidumbre en las sociedades y frente a problemas complejos, que enfrentan los implementadores, como agentes responsables, y por el régimen político.

Como lo señaló Guerrero (1981) la ambigüedad no se solo se explica por problemas epistemológicos u ontológicos, sino por la deliberada decisión de dejar abierto el proceso de implementación, para que esta se concrete en términos de un juego o negociación. Así, desde la ambigüedad se iría avanzado hacia un curso de acción que tenga sentido y viabilidad política y gestonaria. Detrás de estas taxonomías conflictivas y ambiguas entre los operadores, se encuentran otros

asuntos de tipo epistémico. Mencionemos de pasada algunos de ellos: las relaciones entre las zonas de mercado, y no mercado; las dinámicas de mercantilización en la implementación de políticas (Varela, 2006), las lógicas de provisión de bienes y servicios públicos por mecanismos de asignación diferencial, donación, compensaciones, subsidiaridades, etc. Este campo paradigmático, corresponde a una economía política de la implementación.

Las temporalidades y espacialidades en los procesos de implementación

Un enfoque adecuado del estudio sobre el proceso de las políticas, se basa en reconocer la historicidad, y la contextualidad como componentes centrales de la explicación. Debemos alejarnos de la tendencia a la generalización y absolutización de modelos de análisis e interpretación. Según Terspstra y Havinga (2001), esta visión proviene de una tradición académica que interpreta la implementación como una variable dependiente del diseño y la formulación, en términos de objetivos o fines de las Políticas.

Estos a su vez son vistos en formulaciones generales, dotados de atributos de universalidad y replicabilidad. La historicidad, al contrario, parte de reconocer que los modelos teóricos representan síntesis de prácticas específicas, de modos de acción y de problemas en la operación de las políticas, marcados fuertemente por contextos, tales como las culturas nacionales (García, 1989); así como por lógicas institucionales del régimen político. En la agenda académica actual se ha abierto espacio la comprensión del rol de las temporalidades en el proceso de implementación. Asunto muy lejano de la simplificación y/o estandarización. Se ha avanzado, desde los modelos, altamente cuestionados, sobre el ciclo, en el que la implementación se suponía bajo marcos lineales; hasta esquemas propios de paradigmas complejos, donde elementos de simultaneidad, complementariedad, discontinuidad, se integran como patrones de análisis⁵³.

En la actualidad se ha constatado un fuerte peso de la circularidad,

⁵³ Las temporalidades en las políticas públicas y en las organizaciones se interpretan desde varios patrones, algunos divergentes y otros complementarios. El tiempo lineal; el tiempo cíclico, la continuidad /discontinuidad, o los abordajes desde la complejidad temporal, que interpretan proceso de simultaneidad y lógicas de espacio/tiempo antitéticas a los patrones mecanicistas de

como categoría explicativa de los procesos de implementación. Esta visión se opone al simplismo que supone la implementación como parte de una dinámica de cambio (Parsons, 2007). Se implementa más para mantener, conservar o para hacer ajustes incrementales, como Lindblom (1988) lo explicitó hace décadas. Esto tiene que ver con las nociones de homeóstasis y autopoiesis y con los conceptos de equilibrio dinámico, en el entramado inter organizacional de los operadores (Varela, 2014b). La implementación, se valora de forma diferente según se trate de mantener un esquema inercialista, consolidado, o maduro. Lo que implica la adopción, para el análisis, de la implementación de un paradigma centrado en la estabilidad. No obstante, el caso es bien diferente si se trata del proceso de implementar políticas de cambio y ajuste estructural.

Las reformas administrativas son uno de los focos más sensibles de parálisis, resistencia y conflicto. Y otro nivel mayor de complejidad lo tiene la transformación de las políticas cuando involucra un cambio radical del régimen político, y de la gobernanza a éste ligada. Sabatier (2008) afirmaba que una política solo puede ser entendida como tal en procesos de cierta duración; y Boltansky y Chiapello (1999) han desarrollado sus tesis sobre el llamado capitalismo por proyectos. Este último modelo de implementación supone un ciclo que se cierra; y le da paso a otros esquemas de gestión. Es en cierta medida la teorización de lo contingente y lo efímero, como contextos contemporáneos de las políticas públicas.

Implementación de Políticas y su relación con la Rendición de cuentas, la Transparencia y Accountability

Una mejor implementación es un elemento central en la legitimidad de las políticas y en la profundización de lo que hoy llaman Buena Gobernanza. Esta línea de imperativos morales ha irrumpido fuertemente con la noción de responsabilidad social (RS), como referente de gobiernos, empresas, organizaciones y corporaciones, sean privadas, públicas o

estirpe Newtoniana (Koyré, 1979, Kuhn, 1962). Estas relaciones entre elementos del sistema organizacional —como señala Luhmann— recurren al tiempo, es decir, se temporaliza la complejidad del sistema. La complejidad entonces, se interpreta como condición que posibilita al sistema en su formación: “*la selectividad y (dado el caso) la temporalización, pretenden por consiguiente, condiciones de formación según las cuales pueden los sistemas complejos constituir y calificar elementos*” (Luhmann, 1997, p16).

del llamado tercer sector. Tal termino, ha entrado en el debate público, convertido en un elemento de convergencia. En algo “políticamente correcto” que poco se cuestiona o analiza. Por ello siempre se pretende demostrar que se actúa en concordancia con sus postulados.

Tal responsabilización social en la ejecución de las políticas ha sido dotada de contenidos inéditos. Pactos Globales promovidos desde Naciones Unidas, implican un trípode de condicionantes en la implementación. El primero de ellos: el trabajo digno y el respeto a reglas y mínimos de equidad, acceso, trato no discriminatorio, han irrumpido en lo laboral. Muy lejano este ambiente del viejo conflicto entre Sindicatos y Patronos que caracterizó la edad de oro del capitalismo del bienestar. Además, han renacido —en otro contexto— los discursos sobre los derechos humanos. Estos se han dotado de nuevos contenidos, apelan a la autoafirmación, la no discriminación, el respeto a la diversidad y al pluralismo, incluyendo el multiculturalismo.

Este déficit pretende llenarse apelando a la movilización social, en especial, prohiendo la transparencia en las acciones y programáticas de los Gobiernos, rediseñando y amplificando los mecanismos y procesos de rendición de cuentas (*accountability*). En épocas recientes estas políticas participacionistas han sido reforzadas por las teorías y las prácticas del llamado *Open Government*, instrumentalizado en parte desde el *e-government* (Royo, 2008). Esta suerte de democracia electrónica y multi mediática, reemplaza el espacio tradicional de los viejos movimientos sociales, del periodo del capitalismo de bienestar y de las acciones corporativas y sindicales, como vehículos de expresión de las fuerzas del trabajo y de las propias bases sociales de las burocracias públicas.

Los atributos morales del “Buen Gobierno” (*good governance*) han emergido en la literatura y en el discurso público. En cierta manera este es un nuevo patrón hegemónico, como deber ser, del proceso de implementación de las políticas. Esto implica, tanto la ritualización de dispositivos (rendición de cuentas periódicas ante *Stakeholders*, organismos de control y evaluación y la propia Opinión pública), así como procesos más profundos de ajustes de los cursos de acción y de los propios objetivos de las políticas, en función de su valoración y crítica

por los receptores, beneficiarios y grupos de interés. No debe olvidarse que estos fenómenos van de la mano con la creciente mercantilización de la oferta de los bienes públicos. La rendición de cuentas, se entremezcla con la publicación mercantil, las imágenes marcan y corporativas (*Branding*) de los operadores empresariales de las políticas (Lipovestky, 2005). Incluso lo hacen los propios Gobiernos, las administraciones públicas y las formas de empresarismo gubernamental y las asociaciones entre lo público y lo privado.

Regímenes políticos y procesos de implementación de políticas

Finalmente, ¿qué tanto ha cambiado el proceso de puesta en marcha de las políticas? Sin pretender cerrar la discusión, cabe precisar que, desde la etapa de los primeros desarrollos de las Ciencias de las políticas (Lasswell, 1951), al desarrollo y la complejización actual de las teorías sobre implementación, se ha cambiado radicalmente de paradigma. Lejos se encuentra el campo de estudio, de las tesis que interpretaban la puesta en marcha como un asunto derivado solo o principalmente del buen diseño o de su adecuación a la formulación de las políticas.

Esto no significa que a través del aprendizaje y la sofisticación teórica, no se hayan dado avances en los temas referidos a la retroalimentación entre los momentos del diseño y la evaluación de los procesos de implementación. La evaluación se ha fortalecido para tratar de controlar los procesos de implementación. En sus diversas variedades: externa, vertical, autoevaluación, en redes de aprendizaje organizacional, etc. Esto tiene íntima relación con la gigantesca expansión de los mecanismos y tecnologías de control y *surveillance*, propios del postmodernismo y del capitalismo post industrial.

Se han complejizado los viejos esquemas que veían la implementación como un proceso directivo que combinaba recursos (humanos, tecnológicos, logísticos, de medios de acción, de tecnologías de poder, etc). Ahora, se comprende la naturaleza política de la implementación, no reductible solo al tratamiento de la llamada cuestión burocrática. Los asuntos epistemológicos del proceso destacan los procesos comunicacionales, las lógicas del sentido de las interacciones sociales, y los problemas de ambigüedad. Estos son vistos con una fuerte referencia

al peso que en la implementación tienen los contextos y referentes espacio/ temporales.

Se nota la perdurabilidad del conflicto entre el modelo clásico basado en controles, vs un esquema de implementación, que permite iniciativas y da un margen de libertad de acción a los operadores, centrándose en la evaluación de resultados y en el impacto de las políticas. Esta dicotomía expresa la naturaleza política de los procesos de implementación.

Un abanico se abre aquí: macro reformas estructurales de la administración pública (Guerrero, 1994), y cambios radicales en el diseño y la formulación de las políticas, que tendrían un impacto positivo en los procesos de implementación. O alternativamente, alimentado por el Managerialismo y las teorías de las organización, el énfasis puesto en los ajustes y aprendizajes meso y micro en las organizaciones y en las capacidades de éstas para operar las políticas (Estrin y Barzelay, 2011). Estos procesos de aprendizaje se apoyan en el isomorfismo de las políticas públicas y se despliegan a partir de cursos de acción, desde la resistencia y la obstrucción a las transferencias e imposiciones de políticas, así como la adaptabilidad y los cursos originales de acción, basados en lógicas de tipo hétero y autorreferencial.

Estas lógicas poseen límites ontológicos que recusan la pretensión del Neomanagerialismo de mirar los procesos de las políticas, como ámbitos autónomos y determinados solo por interacciones entre los grupos de interés. Por otra parte, el régimen político juega un rol causal fuerte en la implementación de las Políticas. En este sentido, las políticas públicas “son espejo y reflejo” del régimen político, entendiendo por éste el entramado institucional que regula la lucha por el poder en una sociedad en las que se desenvuelve la vida política e institucional, el cual potencializa o restringe la expresión y movilización de los actores políticos, económicos y sociales frente a situaciones percibidas e identificadas como socialmente problemáticas, y cuyas soluciones pueden ser deliberadas y consensuadas, o en su defecto coercitivas. En este sentido, Vargas (1998) plantea que en una visión amplificada y sistémica de la noción de régimen político se incluye el sistema de partidos políticos, instituciones y los procesos de toma de decisiones, así como, el sistema electoral y la administración pública. Por otra parte, el entramado institucional de la sociedad está soportado por una estructura

ideológica que tiene expresión jurídica concreta y legítima, reproduce el sistema político, económico y la estructura de valores societales.

Conclusiones

Las políticas públicas, de origen anglosajón, han pretendido construir paradigmas universalistas, a históricos y descontextualizados, que tienden a la generalización y la absolutización de modelos de análisis e interpretación, los cuales asumen la implementación como una variable dependiente del diseño y la formulación, en términos de objetivos de las Políticas, frente a escenarios como América Latina que no han tenido el decurso institucional económico y social de los EE UU y Europa Occidental. Como alternativa a estos desajustes, se ha postulado una línea teórica y metodológica que plantea que la historicidad y la contextualidad constituyen un enfoque adecuado del proceso de las políticas públicas ya que toma en cuenta el régimen político, las especificidades nacionales, las culturas corporativas, las diferentes modalidades del ethos burocrático, así como las diferencias en las capacidades institucionales y las formas de ejercer la política.

Otro elemento relevante que no se ha discutido en la literatura neomanagerial, es el de las conexiones complejas entre lo económico y lo político. En la medida que se consolidan las sociedades capitalistas de mercado, con predominio de los sectores especulativos y financieros, esto determina los contenidos de las Políticas con un influjo sobre los modos de gestión de las políticas públicas. Las lógicas de rentabilización y empresarización en la implementación, aun en campos alejados del mundo de los negocios, como la “lucha contra la pobreza” y la marginalidad, subordinan el interés público, al proceso de apropiación y direccionamiento empresarial del gasto público y de la inversión social, prohíjan el debilitamiento de las burocracias públicas, reemplazadas en la operación de las políticas, por opciones como la autogestión, la tercerización, y el modelo del capitalismo por proyectos.

CAPÍTULO 8

Capítulo 8

El Estado empresarial y su reconfiguración de estirpe neomanagerial⁵⁴

Introducción

En las políticas públicas y en las ciencias económicas y sociales, la discusión sobre el Estado y sus diversos roles ha sido recurrente en el debate y en los estudios de terreno que intentan, con la ayuda de métodos científicos, comprender su naturaleza y sus dinámicas de transformación. Uno de los ejes de estudio ha sido el de teorizar los roles económicos que cumplen los gobiernos. Entre ellos, mencionemos la fiscalidad y la hacienda pública, el papel del Estado en la regulación económica y, en tercer lugar, la tarea gubernamental de ofertar de forma mercantil y a través de empresas públicas, bienes y servicios públicos. Este último tema será pues el hilo conductor de este artículo. En este sentido, desarrollaré elementos conceptuales que he construido a lo largo de las últimas dos décadas, y con base en los cuales se han realizado estudios de terreno, mediante el método de casos y con análisis sectoriales, enfocados en las transformaciones del rol de las empresas y de los Gobiernos, en los negocios y en la provisión de bienes y servicios públicos en Colombia y en América Latina (Varela, 2005, 2007, 2008; Zapata, 2007).

A lo largo de los últimos años, han sido caracterizadas las transformaciones de la burocracia gubernamental en su modalidad empresarial, a causa del proceso de implantación de las reformas neoliberales y de la

⁵⁴Una primera versión de este texto fue publicada en 2018 con el título “El estado emprendedor y el impacto del Neomanagerialismo” en la Revista de Administración Pública de GLAP, Vol. 1 Num. 1 pp 21-39.

emergencia de nuevos modos de gestión en el capitalismo transnacional, hegemónico hoy en día (Varela, 2005, 2008; Stiglitz, 2002; Hardt y Negri, 2000). Por Estado empresarial se entiende el papel del Estado como agente económico y proveedor de bienes y servicios en contextos de mercado. La génesis del Estado empresarial corresponde a las derivas de un capitalismo que requirió, en su momento, la transformación del viejo Estado gendarme, en un conjunto multiforme, prácticamente proteico, de organizaciones públicas de corte empresarial que surgieron en diversas latitudes del mundo y en prácticamente todos los campos de la actividad empresarial y mercantil (Kaplan, 1969; Stiglitz, 1969).

En un pasado relativamente reciente, las antiguas empresas públicas estatales, tanto las industriales como aquellas que proveían servicios — incluso en ámbitos como los de la salud o en otros campos— eran empresas monopólicas que controlaban mercados cautivos sin liberalización o con algún tipo muy limitado de concurrencia en los precios o en las tarifas de estos servicios. Bajo sus distintas modalidades, el empresarismo gubernamental representó un peso decisivo en la oferta económica de bienes y servicios, en la financiación de las infraestructuras y en la promoción del desarrollo económico y social. El capitalismo de bienestar y el intervencionismo de Estado, fueron los dos ejes tutelares de esta etapa de auge del Estado empresario, desde finales del siglo XIX, bajo la ideología positivista que tanto entusiasmo suscitó entre las elites latinoamericanas, hasta el predominio de las teorías de la dependencia, la sustitución de importaciones y la hegemonía de los modelos de estirpe cepalina (Chong, López-De-Silanes y otros, 2004; Moncayo, 2006; Nellis, 2002; Ortega y Villamarín, 2009).

Sin embargo, las cosas han cambiado dramáticamente y desde la década de 1960 se produjo un viraje hacia el desmantelamiento de este modelo, la retirada del intervencionismo de Estado, la crisis de las políticas del bienestar y un impulso hacia las privatizaciones y concesiones para que los operadores privados cubrieran la demanda de bienes y servicios públicos (Erakovic y Wilson, 2005; Finger, 2001; Muñoz, 1996; Oria, 2008). Nos encontramos ante un cambio de época, con procesos complejos de descentramiento del papel de los Estados y una apertura a la oferta del sector privado, además de una mercantilización de bienes

públicos, que transformó al sector empresarial estatal, modificando las burocracias gubernamentales. El paradigma del *Welfare State* y del intervencionismo asistencial del Estado, propio al capitalismo anterior a la expansión del modelo globalista neoliberal, ha sido sustituido por la incorporación del mundo de la vida y del mundo del trabajo, en procesos de acumulación y concentración del capital que ocurren más allá de los Estados territoriales, articulados a los mercados globales (Sánchez, 2008; Rosanvallon, 1981; Serafinoff, 2008).

Estos fenómenos han dejado atrás al viejo Estado empresarial, por las privatizaciones y el nuevo rol regulatorio de los Estados⁵⁵. Se ha producido una profunda retirada del Estado de sus funciones de gestión y asistencia monopolista en la oferta de bienes públicos. En algunas áreas, la retirada ha sido casi total y en otras se ha transformado la propia funcionalidad pública. Empero, lejos estamos del esquema que implicaría la desaparición total del rol del Estado como empresario. Lo que ha ocurrido, alternativamente, es que el desempeño del Estado empresarial es, en nuestro tiempo, muy diferente del correspondiente al capitalismo clásico fordista en el cual emergió esta figura. Las transformaciones del Estado empresarial, se explican en virtud de los cambios que la globalización y la transnacionalización de los mercados y las políticas, han propulsado en los operadores estatales (Beck, 2003; Held y McGrew, 2002).

Esta investigación refiere la continuidad y subsiguientes transformaciones del Estado empresarial. ¿Por qué no se ha presentado, pese a las privatizaciones y dinámicas de mercantilización, un retiro total, una desaparición plena de tal papel? Y si ello es así, ¿cuáles serían las

⁵⁵ Como lo afirmaba un estudio chileno de la década de 1990: “después del Estado empresario se abre la etapa del Estado regulador o constructor de la institucionalidad. El Estado no pierde su papel protagónico en la conducción de la economía, pero sí cambia su modo de actuar. En la fase del Estado empresario, el Estado era un agente más que competía, a menudo en condiciones más favorables, con el sector privado. Actuaba de juez y parte. Como Estado regulador, reduce sustancialmente su papel de agente y desarrolla una coordinación de las instituciones dentro de las cuales se enmarcan los mercados y los agentes privados. Esta función del Estado y la institucionalidad que de ahí surge, son las condiciones para que el sector privado pueda actuar eficientemente en el proceso productivo y con perspectiva de largo plazo. Esta es una lección que se deriva del estudio cuidadoso de la mayor parte de las experiencias exitosas de desarrollo en el siglo XX” (Muñoz, 1996). Este tipo de visión daba por supuesto, sin comprobación, el tránsito desde el Estado empresario al Estado regulador. Lo que aquí se muestra es cómo el surgimiento, sin duda, fuerte y dominante en términos tendenciales, del rol del Estado regulador, no suprime, ni desaparece —al menos en áreas considerables de la vida económica y social— el rol del Estado empresarial.

condiciones y fundamentos en términos de la dicotomía necesidad/ contingencia, de las tareas de provisión empresarial de bienes y servicios por parte de los Estados, tanto en su nivel central como por parte de las entidades territoriales subnacionales?

Este artículo analiza las características de desempeño del Estado empresarial, sus formas de gestión en virtud de la actual convergencia entre lo público y lo privado; los desafíos que implica la autonomización creciente del poder del *Management* empresarial, tras los fundamentos de autarquía y de distancia frente al ejercicio tradicional del poder político; así como los impactos de la globalización sobre la gestión de las empresas del Estado y sus formas de asociación con los conglomerados corporativos. Así, mostraré los fundamentos teóricos de las escuelas que en la literatura política, económica y managerial han cuestionado el rol empresarial de los gobiernos; después describiré las grandes áreas de actuación del Estado empresarial, y sus transmutaciones. En la siguiente parte, daré cuenta de los cambios más importantes promovidos por la globalización de las políticas públicas y los mercados; y, en la parte final, reseñaré las críticas que desde posturas postmodernas, contemporáneas, más allá del ideario neoliberal, suscita el rol actual del Estado empresarial.

Paradigmas teóricos sobre el rol del estado empresarial

El rol del Estado como empresario ha sido largamente discutido y teorizado, desde diversas disciplinas, en especial desde la Economía política, la Sociología y la Ciencia política. Tres son, en términos gruesos, los grandes paradigmas que interpretan este rol estatal, lo explican y lo someten a consideraciones de tipo crítico. Veamos pues, sintéticamente, los tres grandes referentes teóricos de este asunto:

La visión marxista del Estado empresarial y del llamado “Capitalismo de Estado”

El marxismo, primordialmente en la propia obra teórica de Marx y de sus discípulos cercanos en el tiempo como Kaustky, Hilferding, Lenin, entre otros, caracterizó de manera anticipatoria la emergencia —al final del siglo XIX y principios del XX— del llamado “capitalismo de Estado” (Varela, 2005; Baran y Sweezy, 1988). Esta concepción explicaba que el

Estado no solo —como lo advertía tempranamente Marx— hace parte del comité de negocios de la “burguesía”, sino que además privilegia esquemas para que una parte de la operación empresarial sea asumida por el Estado. En la literatura marxista no existe una contradicción fundamental entre los intereses privados de las corporaciones y empresas con ánimo de lucro que actúan en un contexto de mercados abiertos, y el papel que el Estado cumple como capitalista colectivo.

Las teorías económicas y políticas de origen marxista, con desarrollos complejos y divergentes desde esta matriz teórica, consideran que esta función empresarial de los gobiernos tiene que ver con su tarea medular de soportar los procesos de acumulación y reproducción de capital. En esta perspectiva, el Estado siempre cumplirá diferentes y complementarias funciones económicas, no solo para regular los mercados y determinar las orientaciones de la política económica, sino como instrumento de las elites empresariales que detentan la propiedad del capital, la tierra y los principales activos de las sociedades de mercado. El Estado, a pesar del poder parcial —aún significativamente considerable— de sus burocracias y de la clase política; es decir, de todo el conjunto de sus cuadros y funcionarios pagados, es sobre todo un instrumento en manos de poderes económicos y societales, enraizados en la larga duración en un proceso de construcción institucional. Las alianzas público-privado expresan la cooperación entre el Estado, como aparato administrativo, y la lógica de las empresas y los intereses privados, particularmente bajo el imperio de la mercantilización en la mayor parte de las esferas tanto de la vida pública como privada.

Se trataría de explicar la naturaleza de la emergencia del capitalismo de Estado como una forma privilegiada a través de la cual el Estado, por economías de escala, por su capacidad institucional y presupuestaria, asume el rol de capitalista colectivo para que los mercados operen y se generen dinámicas de acumulación y de reproducción del capital. Se entendería bajo esta línea de actuación estratégica, el papel gubernamental en la construcción de las infraestructuras físicas de las sociedades como los puertos, aeropuertos, redes ferroviarias, infraestructuras viales, estructuras organizacionales e infraestructuras para los servicios públicos, la red hospitalaria pública, las universidades

estatales, los programas de renovación urbana, de amueblamiento y hábitat en las grandes regiones metropolitanas, banca de fomento, etc.

En segundo lugar, ya no referido al papel del Estado en las sociedades capitalistas de mercado sino al llamado régimen de transición entre el capitalismo y el socialismo, resulta destacable la reedición del concepto del capitalismo de Estado, particularmente por Lenin en la llamada NEP (Nueva Política Económica) y por Mao en China cuando destacaba y justificaba el papel progresivo de las burguesías nacionales en los países en vías de desarrollo y en economías predominantemente campesinas. En la transición desde sociedades con escasos niveles de desarrollo en sus fuerzas productivas, los marxistas en el siglo XX consideraron positivo el rol de las burguesías nacionales y un papel fundante del Estado como empresario colectivo para consolidar mercados y ofertar por esta vía numerosos bienes y servicios públicos.

Esta ideología transicional suponía que estas estrategias pragmáticas corresponderían al coronamiento de la maduración de los mercados y de las fuerzas de producción para que en una etapa posterior, el socialismo radicalmente extirpase al mercado, la plusvalía y la acumulación privada de capital. De tal modo que se sustituyeran las lógicas de actuación mercantil por la oferta pública gubernamental de bienes y servicios sin la intermediación de empresas de ningún tipo y con la supresión de los mercados basados en los sistemas de precios. Sobre esto existe una literatura y un viejo debate bastante interesante en donde la concepción de distribución se enfrenta a la noción mercantilista del cambio en tópicos que luego serían reasumidos por la literatura económica de mediados de los años 30 del siglo pasado. En épocas más recientes, con el relanzamiento del estatismo en varios de los proyectos socialistas en América Latina y en otras latitudes, bajo el influjo del marxismo, se ha reivindicado este papel estratégico del Estado capitalista colectivo proveedor de bienes y servicios públicos, más allá de las lógicas de corte limitado de las corporaciones privadas empresariales (Belini, 2006; Belini y Rougier, 2008; Arès y Mostajo, 2007; Kaplan, 1969; Mazzucato, 2011; Müller, 2011; Stiglitz, 1969; Truchet, 1995; Ventriss, 2002).

La perspectiva neoliberal

Por otro lado, el liberalismo radical o neoliberalismo es conocido por las prédicas que se oponen radicalmente a que el Estado desempeñe cualquier rol empresarial. El filósofo norteamericano Robert Nozick (1988) en una obra emblemática y profunda, sintetizó esta tesis y la desarrolló con sofisticación. En términos cortos, se trata de la puesta en escena —como principio moral— del llamado “Estado Mínimo” (*Minimal State*) en donde se requeriría solo aquel Estado capacitado para cumplir la función de regular adecuadamente los mercados, de garantizar transparencia, eficacia y eficiencia en la competitividad mercantil entre los distintos operadores empresariales privados, evitar igualmente el robo y el fraude que alterarían dicho desempeño, y arbitrar de la manera más neutra posible los conflictos de interés entre los distintos operadores empresariales.

El liberalismo radical, en general, se ha opuesto a la función empresarial de los gobiernos. Pero cabe resaltar que, una cosa es la teorización y la ideología en su estado “puro”, y otra bien diferente es la práctica social e institucional, aún en economías y sistemas políticos que fueron bastante afines a esta prédica, tales como la Inglaterra de Margaret Thatcher, los Estados Unidos en la época de la *Reaganomics* de Ronald Reagan, los modelos de liberalización que se emprendieron en países como Nueva Zelanda, Australia y otros que, bajo la influencia de las privatizaciones y el *New Public Management*, avanzaron en esquemas radicales de privatización. En todas estas sociedades, los gobiernos continuaron cumpliendo numerosas funciones empresariales y en ninguna de ellas se puso en práctica de manera plena, coherente y sistemática la prédica del *Minimal State* (Oszlack, 2003; Müller, 2011; Ventriss, 2002).

Las visiones convergentes entre el Estado y el Mercado

Una tercera vía, para usar la connotada expresión de Tony Blair y Anthony Giddens, que se ha intentado construir por décadas ha buscado suprimir el antagonismo entre el capitalismo liberal y el socialismo de Estado; ello en el marco del reconocimiento de la legitimidad del sistema capitalista, pero enfatizando que los gobiernos cumplan funciones regulatorias que limiten las posiciones dominantes y la captura excesiva

de rentas sociales y públicas por parte de los operadores empresariales. Así se garantizará mediante esquemas de redistribución y compensación, el bienestar social, por la vía de políticas de ingresos y salarios, del intervencionismo estatal, de la delimitación de zonas de mercado versus zonas de no mercado, para preservar de los riesgos mercantiles los bienes públicos esenciales.

Existe una literatura enorme en esta línea ideológica de corte social demócrata, social cristiano o de socialismos intermedios (Evans, 2002; Olsen, 2004, Beentham, 1987). La subsidiaridad es el *topos* clásico cuando el mercado no tiene la capacidad de proveer determinados bienes y servicios públicos. Además, el Estado a través de sus empresas o agencias, podrá ofertar estos bienes con cargo al presupuesto estatal. En el caso que los mercados generen externalidades negativas, se requiere del intervencionismo de los gobiernos, por ejemplo, introduciendo la competencia con un operador público que establezca reglas más equitativas y eficientes. Cuando fallen los operadores privados en un mercado determinado, el Estado debe cubrir temporalmente tal demanda. Existe una literatura multilateral que reconoce el papel del Estado empresarial como corrector de las fallas del mercado (OCDE, 2005; Stiglitz, 1999, 2010; Osborne y Gaebler, 1992). Es posible y conveniente en esta perspectiva, incluso el gestionar un monopolio estatal en algún sector de la economía con grandes costos y complejidades. O cuando existe el riesgo de que los corporativos privados acumulen rentas enormes en virtud de la asimetría y la posición dominante. Esto es particularmente válido en aquellas sociedades en las que existen reglas contra la posición dominante y contra la monopolización privada de ciertos servicios esenciales.

La preservación de grandes empresas gubernamentales se explica por la combinación de una consolidada legitimidad política en el plano social, y del espíritu de cuerpo de poderosas burocracias gubernamentales (MacCartghaih, 2011; Roness, 2007; Turner y Cassell, 2007). No se deja de lado el papel clave de los sindicatos en áreas estratégicas de la economía o del desempeño de ciertos bienes y servicios, como la educación o en bienes esenciales altamente sensibles para las comunidades, que perciben como una grave amenaza a su oferta universal los procesos de

privatización. Los Estados se inhiben de ser exclusivamente reguladores y de aplicar al pie de la letra el credo neoliberal de la regulación como columna vertebral del desempeño de los mercados, por razones políticas. Muy pocos gobiernos se resisten a cumplir la doble función de juez y parte en los conflictos, porque la provisión de bienes públicos resulta, primero, de alta rentabilidad política y, segundo, es reclamada por las comunidades y por esferas de la sociedad civil. Aunque aparezca el Estado incurso en privatizaciones extremas, no se elimina su presencia porque el asociacionismo público privado (*partenariat public privé*), rompe este principio de exclusión y hace que la función empresarial del Estado sea revivida en contextos de asociación con inversionistas privados y grandes corporaciones de carácter transnacional (Pimentel y Gama, 2008; Pliscoff y Araya, 2012).

Las racionalidades fundantes del rol empresarial del Estado

El gasto público implica un enorme proceso de acuerdo institucional para que se presente la tributación, además del contexto de políticas públicas institucionales para la gestión, asignación y manejo de estos recursos fiscales (Estrada, 2012; Majone y Wildavsky, 1998; March y Olsen, 1998). Este tema condiciona, en términos de la legitimidad política, el que un conjunto de bienes públicos sea ofertados de forma mercantil, a través de las diversas modalidades que asumirá el llamado “Capitalismo de Estado” y su brazo operacional, el Estado empresarial. En este apartado haremos un análisis de estas dinámicas, tratando de referirlas, con base en las experiencias y en las lecciones aprendidas y sistematizadas por diversos autores, en los países latinoamericanos.

El Estado ha sido en América Latina un factor vinculante y determinante de procesos de acumulación y reproducción del capital. Así, se apalancan desde los gobiernos grandes emprendimientos e inversiones en infraestructura, en programas de industrialización, al igual que los tópicos atinentes a las condiciones de la reproducción de la fuerza de trabajo y al contexto social que condiciona los procesos de acumulación. En este último campo, se incluyen las inversiones públicas, v. gr., el papel de operador de los gobiernos en la provisión de bienes públicos tales como: educación, salud, infraestructura, servicios públicos domiciliarios

y los soportes infraestructurales en hidrocarburos, minería, gas, etc. Desde principios del siglo XX, y prácticamente a lo largo del mismo, el Estado construyó las infraestructuras sociales como universidades, instituciones o centros educativos, hospitales, clínicas, asilos y demás, desde los cuales se ofertaba la llamada salud pública. Como se afirma en un estudio pionero sobre el papel de las empresas estatales en la implementación de políticas públicas en América Latina redactado por el CLAD, en sus primeras etapas de presencia en la institucionalidad regional:

Buena parte de la incorporación al sector estatal de empresas de servicios públicos —electricidad, ferrocarriles— parecer ser el resultado de procesos similares. En casi todos los países, las inversiones fueron realizadas por capital extranjero a fines del pasado siglo y primeras décadas del actual, sobre la base de concesiones a largo plazo. En períodos posteriores, controles tarifarios y la cercanía de las fechas de vencimiento de las concesiones hacen que se suspendan inversiones y aún niveles de mantenimiento adecuados. Las instalaciones se deterioran, la calidad de los servicios llega a niveles inaceptables y se van creando situaciones en las que la nacionalización parecer ser la única salida razonable. Para un elevado número de empresas se pueden encontrar, en procesos de este tipo, las razones de su incorporación al sector público. En segundo lugar, puede observarse que, entre las empresas estatales más antiguas figura un conjunto importante de bancos de fomento e instituciones financieras, uno de cuyos fines principales era el desarrollo de la industria nacional. El Banco Industrial y el Banco Minero del Perú, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en Chile, Nacional Financiera en México, el Banco Industrial de la República Argentina (actualmente Banco Nacional de Desarrollo), el Banco Industrial de Venezuela y la Corporación Venezolana de Fomento son todos ejemplos que corresponden a las décadas del treinta y del cuarenta. Corresponden a las primeras fases de la industrialización sustitutiva de importaciones y a través de sus préstamos de largo plazo o de la formación de empresas mixtas contribuyeron fundamentalmente a consolidar a las burguesías industriales nacionales (Boneo, 1979, pp. 76-77).

Así, nos explicamos esta primera oleada estatizante a partir de numerosos procesos políticos y de movilización tras las banderas de la nacionalización de los recursos naturales, industrias estratégicas y el área de los servicios públicos. Los partidos y movimientos populistas del

tipo APRA en el Perú, el Peronismo en la Argentina, el PRI en México, el Estado Novo en el Brasil, los nacionalismos militaristas de mediados de siglo en otras latitudes del continente, la ANAPO y el liberalismo social en Colombia, etc., son muestras de esta tendencia que dominó la vida institucional latinoamericana, tanto en el período de entreguerras como durante los años 50 y 60 del siglo pasado. Aunque las dinámicas de intervencionismo atravesaron el continente, sus logros más significativos se dieron en la Argentina, prohijados por la expresa ideología peronista a favor del “Estado empresario” (Belini, 2006); en México, a manos del proyecto de construcción del Estado por parte del PRI (Arès y Mostajo, 2007), y en menor escala en el Brasil, donde las dictaduras militares nacionalistas impulsaron fuertemente el rol empresarial en diversos campos de la actividad económica. En numerosos países de América Latina, la promoción del Estado empresario tuvo una escenificación peculiar: se le asignó una parte considerable de estas actividades a las Fuerzas Militares. Empresas de transporte aéreo de origen militar también han prestado su servicio a la población civil en zonas apartadas y de fronteras; la industria bélica se convirtió en otro ámbito de acción empresarial, al igual que los asuntos conexos de dotación y logística en las que las distintas ramas de las fuerzas militares han incursionado en la industria y los servicios (Belini y Rougier, 2008).

El Estado emergió como un operador muy importante —prácticamente el único— en el campo de los llamados servicios públicos. Igual se puede constatar su fuerte presencia, al menos en América Latina, en el sector energético y de hidrocarburos, en donde emergieron poderosísimas empresas estatales de carácter estratégico que asumieron la producción energética, primordialmente de fuentes hidroeléctricas, basadas en empréstitos internacionales, después de la Segunda Guerra Mundial, pactados con la banca multilateral y operados por grandes empresas públicas. Se hizo una amplia utilización del modelo keynesiano, a fin de que las inversiones públicas y el rol intervencionista de los Estados, fueran las fuerzas dinamizadoras del crecimiento económico y la industrialización:

La utilización más usual que se hizo del keynesianismo fue la administración de la demanda agregada a través del gasto fiscal y de las

políticas de remuneraciones. Ello correspondió a los modelos iniciales de la teoría keynesiana, diseñados para economías cerradas. Se suponía que a través de la manipulación del gasto global debía ser posible alcanzar niveles de ingreso de pleno empleo. Extensiones posteriores basadas en el modelo Harrod-Domar llevaron este enfoque al uso de la inversión para lograr las tasas de crecimiento deseadas. Esta presunción contribuyó a restarle importancia a las restricciones presupuestarias, tanto por una subordinación institucional de las autoridades monetarias a las autoridades fiscales como por la creciente oferta de asistencia financiera internacional. Se generó una alta tolerancia a la inflación, especialmente en aquellos países latinoamericanos con proyectos más ambiciosos de inversión. Las empresas públicas debían convertirse en los motores de la inversión y el cambio de las estructuras de producción, desarrollando actividades intermedias básicas o de fuertes externalidades. Los bancos de fomento debían transferir el crédito subsidiado al sector privado, de acuerdo a prioridades establecidas en los planes de inversión. Luego surgieron las oficinas nacionales de planificación, cuya principal responsabilidad debía ser la coordinación de inversiones sectoriales y regionales, a la vez que la obtención de financiamiento externo de largo plazo (Muñoz, 1996).

El mismo fenómeno se presentó con una menor intervención de la financiación multilateral en el sector de los hidrocarburos y en la minería, dadas las capacidades de captación de rentas en el proceso de producción y gestión de este tipo de bienes estratégicos. Los operadores público-estatales también jugaron un papel definitivo para la construcción de la infraestructura física vial o comunicacional del transporte terrestre, mediante redes de autopistas de cobertura nacional o transnacional; también, después de la década de los años 30 del siglo pasado, en la emergencia de los sistemas portuarios y aeroportuarios, la amplificación de una oferta en otros campos que eran indispensables para la acumulación de capital, los mercados internos y la industrialización⁵⁶. Debe anotarse que la emergencia y la consolidación del Estado empresarial ha sido

⁵⁶ La segunda motivación que tampoco tiene, en Latinoamérica, la importancia que pudiera esperarse, es la del 'Estado pionero' que, actuando como empresario schumpeteriano, incorpora a su ámbito áreas productivas que por el monto del capital requerido, su escasa rentabilidad, u otras razones similares, no resultan suficientemente atractivas para el capital privado. La acción estatal, con este tipo de características, parece concentrarse en las industrias siderúrgica y química pesada y, con frecuencia, es vinculable a la acción personal de ciertos 'empresarios públicos' carismáticos, de los cuales los ejemplos más tradicionales son los Generales Mosconi y Savio en Argentina. Es, sin embargo, un tipo de motivación que se encuentra con cada vez mayor frecuencia, particularmente

vista, en particular en América Latina, por las elites dirigentes como un componente medular de la estrategia de fortalecimiento del Estado en relación con sus vecinos —vistos como rivales en el esquema del derecho natural westfaliano— y, adicionalmente, en la capacidad que tendrían las elites dirigentes del Estado-Nación de tener un férreo control sobre la sociedad controlando la operación empresarial de sus recursos naturales y de los bienes públicos estratégicos.

Además de la promoción del desarrollo, el argumento o la motivación de una fiscalidad paralela fue determinante, dado que las grandes empresas públicas configuraron a partir de su alta rentabilidad y volúmenes de operación, una fuente estratégica de recursos parafiscales que ingresaban a los presupuestos de los Estados centrales y también de los entes territoriales en las regiones y grandes ciudades. Desde la fiscalidad paralela derivada de la operación de las grandes empresas estatales, se instrumentalizó un esquema asistencialista y populista a lo largo y ancho del continente. Aún en nuestras épocas, vemos este tipo de modelo en plena efervescencia (caso Venezuela bajo la orientación populista y estatista del coronel Chávez). Igualmente estos recursos han servido para consolidar inversión pública en las infraestructuras de diverso tipo y en la oferta de servicios públicos (Estrada, 2012; Boneo, 1979).

La permanencia del papel empresarial de los Estados se presenta en numerosos países porque la presencia de inversiones públicas y las acciones empresariales gubernamentales en sectores estratégicos altamente rentables y sensibles, dota a los gobiernos de un gran poder político y fiscal; esto les permite tener control en la economía particularmente en aquellos proyectos políticos que buscan tener un mayor control sobre las variables de desempeño económico de una sociedad nacional o de los mercados. En otros casos, determina la posibilidad de ejercer a través de parafiscalidades empresariales derivadas de las transferencias de cuantiosas rentas y ganancias de estos negocios públicos, de tal suerte que pueden políticamente manejarse las situaciones presupuestarias y el gasto público sin tener que apelar a reformas tributarias que agraven la condición impositiva de las empresas y de la ciudadanía (Varela, 2003, 2007, 2008; Turner y Cassell, 2007; Stiglitz, 1969).

en países como Ecuador y Venezuela, a partir de la situación privilegiada que resulta de su condición de exportadores de hidrocarburos” (Boneo, 1979, p. 78).

A pesar de las transformaciones en los mercados, las políticas y los procesos de liberalización en muchos países se percibe una presencia fuerte del Estado empresarial en áreas estratégicas de interés nacional. En efecto, los gobiernos deciden preservar la naturaleza público-estatal de la oferta de ciertos bienes y servicios en virtud de que se constituyen en apalancadores de rentas públicas, a la manera de parafiscalidades que no están incorporadas explícitamente en el régimen tributario. Así ocurre con las empresas de servicios públicos, infraestructura, bancos, hidrocarburos, actividad minera, etc. Por ello, desde hace 100 años, en América Latina este ha sido el sentido de la propiedad monopólica o dominante que en muchas ocasiones desde los Estados se ha tenido en áreas de negocios rentables y estratégicos como los hidrocarburos en el caso argentino, boliviano, brasilero, colombiano, mexicano, venezolano, etc., o la minería en Bolivia, México y Chile, antes del auge de los modelos privatizadores (Serafinoff, 2008; Ramírez-Alujas, 2012; Ortega y Villamarín, 2009; Evans, 2002).

El Estado empresarial apareció como un componente definitivo para garantizar la inclusión social de aquellos marginados por las dinámicas centrípetas propias a la amplificación de la mercantilización de los bienes públicos, a la destrucción de las economías autárquicas y campesinas, a la absorción de la artesanía y la pequeña producción en virtud de los procesos de centralización y concentración del capital. Anteriormente, la subsidiaridad implicaba, de suyo, esquemas proteccionistas en los cuales el Estado, a través de la provisión de bienes públicos por parte de empresas gubernamentales, tenía el control de mercados cautivos, se fijaban precios políticos y se generaban esquemas en los cuales se financiaba a través del gasto público la operatividad o sostenibilidad de empresas gubernamentales que en la mayoría de los casos eran deficitarias. Todo ello de la mano con el formidable fenómeno acelerado de urbanización de América Latina que significó prácticamente un vaciamiento del campo, arrojando a millones de ex campesinos —hoy desarraigados— hacia los cinturones de miseria de las grandes ciudades. Se configuró el tránsito desde una marginalidad relativamente autárquica y protegida, propia de la vida rural, hacia un esquema de marginalidad absoluta y de incapacidad de auto sustento que fue el principal componente negativo del proceso

de urbanización de las grandes ciudades latinoamericanas (Varela y Otálvaro, 2013). Pues bien, en este sentido, los Estados promovieron que sus grandes empresas públicas intentaran garantizar coberturas proto o universales de sus servicios y que, al mismo tiempo, mediante los “precios políticos”, se garantizara la inclusión de la mayoría de los habitantes en el consumo de estos bienes esenciales. Adicionalmente, se diseñó la acción de estas empresas para absorber demandas de empleo formal, amplificando el espectro del Estado administrativo y burocrático.

La empresarización del gasto social es otra de las dimensiones de este rol. La lucha contra la pobreza y las políticas y programas de corte asistencial que se han emprendido desde hace un par de décadas en el continente (Varela y Otálvaro, 2013; Baran y Sweezy, 1988), implican la asignación de cuantiosos recursos del presupuesto estatal, además de importantes empréstitos de la banca multilateral, se han convertido en otra esfera de actividad de corte neomanagerial y empresarial. Desde la asignación a la banca privada de tareas de bancarización, o sea el incorporar en la economía formal a los beneficiarios como “cuentahabientes”, o sujetos de empréstitos de corte comercial, hasta la gestión de las políticas por agencias gubernamentales, generalmente adscritas a la Presidencia de la República, en estrecho *partenariat* o asociación con firmas y operadores privados. En todos estos frentes un espíritu gerencial y un manejo de las políticas en términos del “negocio de la pobreza”, dominan la escena. Muy alejada de su soporte por poderosas burocracias civiles.

El estado empresarial frente a la desmonopolización y la liberalización de los mercados

De otro lado, cuando se da el tránsito desde el Estado como actor dominante en la vida económica, a fenómenos extendidos de privatización y abandono del Estado de su funcionalidad de proveedor de bienes y servicios, emergen con fuerza multiformes y diversas estructuras organizacionales de asociación con el sector privado u otros mecanismos de hibridación, tanto en el plano de los derechos de propiedad como en los modos de gestión. Esto ha producido transformaciones en los mercados, los derechos de propiedad y las formas emergentes de gestión, ahora sobre la base de relaciones fluidas y complejas entre lo privado y lo público,

incluyendo el *public private partnership*, las alianzas público privadas, y modelos correlativos como los mercados en concesión y regulados (Van der Meer y otros, 2008; Ramírez-Alujas, 2012; Mariñez, 2009). Esta forma de empresarización del Estado se basa, como condición central, en una extendida retirada del rol de operador empresarial directo por parte de los Estados. Estas tensiones poseen sin duda una dimensión global, que atraviesa el rol del Estado empresarial, a lo largo y ancho del planeta. Este no es sin embargo un camino ineluctable. Sin lugar a dudas, la extensión enorme del fenómeno de penetración de capital privado multinacional y la retirada parcial del Estado empresarial en algunas de estas dimensiones de provisión de bienes y servicios, evidencia una transformación de las empresas públicas que sobreviven, asemejándose en muchas de sus modalidades de operación a las empresas privadas y a las grandes corporaciones con las que compiten y en ocasiones se asocian. Desde esta perspectiva se sustenta el llamado NPM⁵⁷.

También se considera al Estado empresarial como un fenómeno que se ha extendido a la “empresarización” de su gestión administrativa en ámbitos que no son *strictu sensu* de mercado (Osborne, 1999; Osborne y Gaebler, 1992; Mazzucato, 2011). El managerialismo se convierte, en realidad, en un epítome e imperativo de las formas de relacionamiento social, no solo con el Estado o desde el Estado, sino que en estos ámbitos se exagera la lógica del “hombre managerial” (Gaulejac, 2005) y del sujeto como “empresario de sí mismo” (Foucault, 2008). El sector público se ha reconfigurado a su vez en función de la rendición de cuentas (*accountability*); ello, en la perspectiva de las teorías administrativas que se articulan con paradigmas provenientes de las Políticas Públicas y de la propia economía política. Tales modos de

⁵⁷ El modelo de gestión denominado genéricamente NPM (por sus siglas en inglés) o “Nueva Gerencia Pública”, resulta de una combinación de dos ideas fuerza: la primera, aplicar los criterios y los modelos de la gestión empresarial privada, al sector gubernamental, a través de mecanismos de rendición de cuentas, evaluación del desempeño, intentando desvirtuar el modelo burocrático clásico; y, la segunda, reconocer la imposibilidad de llevar esta meta hasta sus últimas consecuencias y, por ello, se ha erigido un discurso centrado en la profesionalización de la gestión pública. Allí, el supuesto básico plantea que el proceso de consolidación de la burocracia de estirpe clásica nunca se llevó a cabo, al menos en un estadio maduro y por eso, antes de pensar en destruir la burocracia, habría que emprender la tarea de su modernización (Evans y Davies, 1999). En aquellos ámbitos en los que se desarrollen procesos de mercantilización de la burocracia pública empresarial, serán los ajustes del mercado los que impelan esta transformación; por el contrario, donde no sea posible implementar esta racionalidad, se requerirá una reingeniería gradual con el desmonte de los privilegios de la burocracia weberiana (Varela, 2006).

gestión refuncionalizan el *Management* directivo público, las relaciones con los diversos elementos sistémicos de la producción, la distribución y el consumo; los flujos de capitales y rentas, la conexión de las empresas y los operadores con los mercados; las transformaciones del mundo del trabajo, el rol de las tecnologías y las TIC's, los cambios en las llamadas culturas organizacionales y corporativas, entre otras dimensiones destacables (Zapata, 2007; Gaulejac, 2005). Esta discusión se traduce en la jerga económica y administrativa dominante, en términos tales como competitividad, innovación, gestión del conocimiento y otros afines. Atributos, según se afirma por esta literatura, direccionables desde los *consulting groups*, las reingenierías, las reformas administrativas y las técnicas del aprendizaje y la transferencia organizacional (Vagliasindi, 2008; Roness, 2007).

Este asunto se desdobra en lo interno, especialmente en la reconfiguración de poder managerial a nivel de la alta dirección y sus relaciones con las burocracias organizativas, también en relaciones tales como las existentes con los sindicatos y con la externalización y la gobernanza corporativa. Y de otro lado, en las líneas y los ejes transversales del poder relacional que ha redefinido las relaciones entre la economía y la política, o, visto lo mismo de otro modo, entre la administración y el gobierno político (teorías del principal y el agente, que se han visto rebasadas por las nuevas dinámicas empresariales del sector público), que han sido por tradición fuertes y representativos de la gobernabilidad de las mismas, así como en las relaciones con los usuarios o ciudadanos, y, finalmente con los llamados *stakeholders* (Jiménez y Pereira, 2011; Pimentel y Gama, 2008).

La nueva organización empresarial dominante toma decisiones estratégicas a través de procesos y protocolos altamente estandarizados — aunque sofisticados— e involucra un alto nivel de profesionalización y especialización de las decisiones financieras. Así, los estudios complejos para la toma de decisiones se subcontratan, flexibilizando en alto grado las modalidades de gestión y operación, e incluso los megaproyectos gubernamentales sólo tienen viabilidad con estudios previos de bancas de inversión (OCDE, 2005; Pollitt y otros, 2004; Ventriss, 2002; Wilson, 1980). Estas entidades a través de sus líderes estratégicos como

presidentes, CEO, etc., y de sus directorios de ejecutivos, definen de manera homóloga a sus rivales corporativos privados, con un amplio margen de autonomía, las orientaciones estratégicas y las apuestas prospectivas de sus organizaciones. Se presenta un isomorfismo, pues las prácticas manageriales copian la lógica de estas elites, rompiendo las viejas maneras de dirección burocrática en el aparato administrativo público. La responsabilidad social empresarial y el gobierno corporativo son dos de los ejes emblemáticos. Desde el discurso neomanagerial, la responsabilidad social es un tema común en el discurso administrativo y sobre ella se construye un relativo consenso que deja de lado las complejidades y sinuosidades que esta categoría conceptual oculta o evidencia, si se miran los contenidos históricos de dicha figura.

Autarquía económica y privatismo organizacional

La regla de oro de la nueva actividad empresarial gubernamental, bajo la liberalización de los mercados, supone la autarquía económica (Varela, 2007, 2008, 2010; Vergés, 2003). En algunos casos, taxativamente prohibiendo que el Estado subsidie o apalanque las empresas gubernamentales cuando éstas presenten dificultades. Por ejemplo, en el caso colombiano, las leyes que regulan los servicios públicos, la provisión eléctrica y la salud, plantean específicamente que las agencias regulatorias podrán intervenir con fines liquidatorios a las empresas gubernamentales y privadas cuando éstas no sean capaces de obtener rentabilidad que provoque su auto sostenibilidad en los mercados.

Desde la configuración del *Management*, la teoría sobre la burocracia encontró un terreno fértil en el cambio organizacional. Se transitó desde la aceptación pasiva del fenómeno burocrático a las posibilidades de su transformación organizacional, en los ámbitos públicos y privados. Cabe recordar a Peter Drucker (1993, 1994), y a la Escuela de las Relaciones Humanas y sus experimentos sociales, que pretendían romper el automatismo, el maquinismo burocrático y valorar las dimensiones subjetivas y psicosociales de la adscripción y participación en el proceso productivo. La ideología managerial plantea que la solución acertada frente a la cuestión burocrática consiste en extender a la burocracia estatal los valores y diseños de la organización post-burocrática del sector

privado, gracias a la ruptura de los monopolios políticos y fiscales, y a la introducción del principio smithiano de la libre competencia (Buchanan, 1986).

En este punto, resulta clave mostrar el decurso de las numerosas transformaciones organizacionales, en especial, en la estructura y funcionalidad de las burocracias públicas, las cuales se han dirigido a modificar sus patrones de actuación, pretendiendo transformar los mecanismos de gestión, la profesionalización, la responsabilización y el manejo del poder organizado, los diseños en los que se concreta, las formas de remuneración, de control y evaluación del desempeño, así como las modalidades de asignación presupuestal en las empresas del sector, que conservan total o parcialmente su carácter público-estatal. Las privatizaciones, concesiones, los modos mixtos de gestión de servicios e infraestructuras, son las formas emergentes más importantes. Del control estricto sobre los mercados y de la monopolización por el Estado de la oferta de bienes públicos cuasi-mercantiles o por fuera del mercado, se ha transitado a diversos esquemas de desregulación y apertura a la competencia en la provisión de numerosos bienes mercantiles y público-mercantiles. Uno de los argumentos más importantes es la explicación de la continuidad transformativa del Estado empresarial, en virtud de su necesario rol dentro de los procesos de acumulación del capital, en especial, como socio inevitable de tipo empresarial del sector privado.

Cuando las empresas estatales se crean, bien sea por el Gobierno central o por entes territoriales subnacionales, los patrones de comportamientos del alto *Management* de estas organizaciones públicas, aún en las épocas del “asistencialismo estatista” correspondientes a la primera mitad del siglo XX, se han regido en un alto grado por principios manageriales centrados en los fines misionales de producción u operación de bienes y servicios. En tal sentido, más allá de las férreas relaciones de control pretendidas por los Estados territoriales, se ha presentado una fuga de dichas organizaciones empresariales del Estado hacia ámbitos de autonomía decisional y operacional (Dunsire, 1978; Du Gay, 2000; Down, 1967; Olsen, 2004). En la historia del empresarismo gubernamental, ésta ha sido una de las tensiones centrales. Es este el conflicto entre el alto *Management* que ha buscado la autonomía organizacional y un campo decisional, propio, técnico, alejado de los cálculos políticos, por parte

del mandante (sea el Estado central o los Gobiernos subnacionales); tendencia que se ha visto reforzada por el papel de las burocracias industriales y empresariales que capturan rentas y las separan de su articulación estratégica con el llamado interés nacional (Osborne, 1999; Osborne y Gaebler, 1992; Radon y Thaler, 2009).

Los nuevos tipos de organización empresarial corresponden a la nueva forma de capitalismo de finales del siglo XX y lo corrido del siglo XXI, en las que el *management* resulta vinculado y estrechamente dependiente de los éxitos del *marketing*. Es claro que hemos pasado a una nueva etapa del capitalismo caracterizada por la flexibilización, la segmentación y el desempeño de las organizaciones en contextos competitivos de mercado de tipo global, aunque sin descartar el peso significativo de los ámbitos locales y regionales de comercialización y entrelazamiento de las redes y retículas del capitalismo en la financiación, producción, logística y soportes. En esta dirección, Osborne y Gaebler (1992) afirman que la mercantilización de los bienes públicos, la introducción de un espíritu empresarial en los gobiernos, significa ámbitos de competencia inéditos en los esquemas tradicionales de mercado. Se abrió paso a la competencia entre distintas entidades y agencias públicas que se disputan a través de bolsas concursables, subastas e incentivos, entre otros, la asignación presupuestal pública, o la asignación por la vía política de mercados; o, en un extremo mucho más liberalizador, en una disputa relativamente abierta de naturaleza estrictamente empresarial por las porciones de mercados, cuando varias empresas gubernamentales o de composición accionaria gubernamental compiten en un mercado abierto. Vislumbramos que esta competencia, al menos delimitando el universo de lo público estatal, se podría describir en términos de público-público.

El rol empresarial de las agencias regulatorias

Las regulaciones son uno de los campos de amplio despliegue de los procesos de empresarización de las actividades gubernamentales, pero no se oponen antitéticamente o antinómicamente al papel operador que las empresas gubernamentales o las asociaciones público-privado cumplen en los mercados de bienes y servicios más representativos (Kernaghan, 2000; Pollitt y otros, 2004). Ello tiene relación con las

funciones regulatorias de los Estados, no solo sobre los mercados, como usualmente se lo concibe, sino sobre las propias funciones de producción y también nuevas y refinadas relaciones de regulación sobre el consumo. A las agencias regulatorias se las distingue de las funciones gubernativas, dotándolas de una mayor autonomía o incluso asignándoles rentas derivadas de la propia actividad regulatoria, estableciendo un porcentaje de la venta de servicios y de la actividad económica retribuida al ente regulador. Esto les otorga independencia política y financiera frente al poder ejecutivo y permite —al menos teóricamente— actuar autónomamente. Estas agencias son neomanageriales pues, al tener rentas propias, estructuran sus plantas de personal y fijan sus políticas y estrategias de gestión. Estas agencias implementan la estandarización y normalización en protocolos técnicos de carácter global, incluyendo procesos abigarrados y complejos de multilateralismo. Estas empresas gubernamentales proveedoras de bienes y servicios, o cumplidoras de funciones regulatorias, se conciben a sí mismas en términos del capitalismo por proyectos o de la llamada ciudad por proyectos (Boltansky y Chiappello, 1999).

Nuevas perspectivas críticas frente al actual estado empresarial

El rol gubernamental empresarial ha cambiado, como acabo de mostrar, y con ello los referentes “clásicos” de esta discusión. Véase la fórmula simplista, políticamente correcta, pero inocua que reza “Tanto Estado como sea necesario, y tanto mercado como sea posible” (Evans, 2002). Estas “ingeniosas” recetas no dan cuenta de la verdadera naturaleza del problema y generan un falso consenso y una convergencia programática que oculta los términos del debate. El neoburocratismo gubernamental empresarial basado en esquemas convergentes de privatismo organizacional y de autarquía económica, suscita en la actualidad resistencias y críticas diversas. No se trata de la reedición del discurso liberal libertario, opuesto por principio a la presencia empresarial gubernamental por ser un obstáculo a la libertad de empresa y a la iniciativa privada. O, alternativamente, de posturas que apuntan a denunciar la competencia desleal y el abuso de la posición dominante del gobierno cuando desde sus empresas públicas captura

rentas que legítimamente —desde una lógica empresarial mercantil— le corresponderían a la iniciativa privada.

El Estado empresarial y el retroceso del garantismo laboral

Las principales críticas al empresarismo gubernamental, tienen que ver con los problemas intraorganizacionales y de cultura organizacional, respecto de los viejos modelos del Estado de bienestar y del intervencionismo estatal que privilegiaban proteccionismos y privilegios para la fuerza de trabajo, para la base salarial de la sociedad del bienestar. En los nuevos esquemas se abren estrategias de liberalización, desregulación y flexibilidad que afectan a las burocracias operacionales. Así, se extiende la externalización del trabajo, para nivelar generalmente por lo bajo los mercados laborales públicos y privados. La globalización económica incorpora las conocidas políticas de desterritorialización y deslocalización. Desde el punto de vista de la funcionalidad operacional en las estructuras medias de la burocracia profesional y del trabajo altamente especializado, este rasgo implica la égida de las reglas del capitalismo por proyectos, un esquema de presupuesto que rompe el inercialismo burocrático tradicional del sector público por programas de tipo presupuesto “cero”, con una alta capacidad de suprimir la dirección de áreas no rentables que no contribuyan al desempeño estratégico de la organización. Esto lleva, a su vez, un debilitamiento sistemático y profundo del papel de resistencia de las burocracias profesionales medias y operacional, particularmente por la vía del debilitamiento de las organizaciones sindicales o de la configuración de sindicatos asociados a los intereses de las empresas, estableciendo una suerte del neocorporatismo convergente entre estas organizaciones sindicales y la alta dirección de las empresas gubernamentales o de asociación público privada (Hensby y otros, 2012; Kallinikos, 2003).

Igualmente, esto va de la mano con una fuerte política que tiende a la externalización de los servicios que no son esenciales a la contratación y la tercerización de las actividades misionales de dichas organizaciones. Por ejemplo, en el campo de los servicios públicos, las TICS, la configuración de redes de mercadeo, el tributamiento de nuevos usuarios, las labores de infraestructura, acometidas, conexiones, reconexiones, el manejo de las

carteras, las asesorías jurídicas y el cabildeo, tienden a generar esquemas de adelgazamiento organizacional que reducen sustancialmente los costos laborales como uno de los factores centrales en la competitividad en estos mercados sectoriales.

En efecto, los propietarios de las empresas entienden que en la diversificación está la mayor cobertura que se puede establecer en un mundo con incertidumbre. Tanto los costos como los beneficios que se pueden obtener de esta propiedad, se reflejan en el precio al que se transan las acciones de las empresas, y que se internalizan estableciendo un valor que refleja para los vendedores, la fuente de financiamiento y para los compradores, el costo que se asume para poder obtener beneficios futuros. En términos operacionales, las empresas han descubierto que el fortalecimiento interno es lo que en última instancia, produce beneficios y posicionamiento respecto a la competencia. Es la búsqueda de nuevos esquemas productivos que vayan más allá de la eficiencia, por lo que se hace necesaria la inclusión del capital humano como parte fundamental, al ser éste precisamente el gestor de la operatividad del sistema productivo de una empresa, sea cual fuere su razón social o sus derechos de propiedad.

La inversión de la subsidiaridad en el gasto público

La subsidiaridad del Estado empresarial promueve la acumulación y reproducción del capital; además, garantiza un funcionamiento relativamente estable y eficiente de los mercados para el acceso y el cubrimiento de las demandas de los consumidores aun respetando las estructuras de segmentarización que lo caracteriza. Se revisa de forma sustantiva el anterior principio de subsidiaridad, en este caso hacia la promoción de las actividades empresariales y la sostenibilidad y rentabilización de los negocios, lo que no debe ser confundido con la subsidiaridad de tipo “social” que caracterizó las intervenciones gubernamentales bajo el Estado bienestar. Este esquema también se basa en una subsidiaridad cruzada que, a la inversa de la vieja subsidiaridad, no le entrega recursos públicos a la ciudadanía o a los sectores más desvalidos, salvo esquemas de naturaleza diferente no mercantil de focalización del gasto público. Los procesos de subsidiaridad transfieren rentas sociales o rentas público estatales a las empresas y corporaciones

privadas, cuando se presentan fallas de mercado. Así, estas entidades empresariales o corporaciones —mediante el cabildeo y el tráfico de intereses— logran asignaciones prebendarias que generan procesos de acumulación de capital y enriquecimiento inusitados en términos de las temporalidades. Actualmente, se implanta un esquema que incorpora poderosas inversiones públicas en la forma de subsidios, con los cuales la inversión estatal garantiza la rentabilidad privada (Varela y Otálvaro, 2013)⁵⁸.

Una clara dimensión del intervencionismo gubernamental se presenta con las crisis de los mercados. Un ejemplo reciente lo constituyen los episodios de crisis del mercado capitalista de Estados Unidos. Me refiero a la crisis de las compañías de internet al principio de la década pasada, a la posterior crisis bursátil y a las burbujas inmobiliarias en los años 2008-2009 que colapsaron la economía norteamericana. Allí, se evidenciaron acciones de políticas públicas con cuantiosos rescates por parte del Estado a conglomerados empresariales, episodios estos que se repiten en el contexto europeo en las crisis extremas que han atravesado países como Grecia, España, Portugal e Italia. Tales políticas públicas europeístas garantizan la rentabilidad de las inversiones y preservan la sostenibilidad del sector financiero. Los desórdenes y las protestas han estado en el orden del día, porque evidentemente este tipo de políticas no rescatan a los ciudadanos que pierden sus propiedades, les disminuyen sus pensiones y ven recortados sus salarios y beneficios laborales; sino que protegen al capital financiero y a la inversión empresarial. En América Latina, al igual que en Europa y Norteamérica, se han dado numerosas acciones de rescate y soporte —mediante subsidiaridad pública— por parte de los gobiernos, para enfrentar crisis que han colapsado sectores empresariales.

⁵⁸ Véase el ejemplo de las concesiones viales y, en otros ámbitos, de la infraestructura de Colombia y América Latina. Muchos de estos garantizaban un flujo determinado de carga o de tráfico vehicular para las concesiones portuarias, férreas y viales, que si no alcanzaban el punto de equilibrio o la ganancia esperada, serían cubiertas con recursos públicos. Es decir, se protegía al inversionista privado y operadores de este sector frente al riesgo. Cabe añadir, que una de las características primordiales de la libre empresa bajo el capitalismo de mercado ha sido que el empresariado se caracteriza por su inclinación al riesgo, lo que implica procesos de innovación. Las ganancias extraordinarias son el mérito al riesgo de los inversionistas privados. Empero, con estas políticas “proteccionistas”, se reconfigura un favorecimiento hacia las empresas, con los esquemas de asociación entre lo público y lo privado, que les permite a los empresarios privados la garantía de ser rescatados o subsidiados en un escenario cuasi catastrófico, con recursos públicos.

De otro lado, también resulta destacable cómo la continuidad y las reconfiguraciones del rol empresarial de los gobiernos no han ayudado a corregir uno de los males endémicos de la globalización y liberalización de los mercados en contextos transestatales y transnacionales: este es el llamado déficit democrático. Hoy se atestigua la sustitución de la ciudadanía, como referente central de las políticas públicas, por la figura del consumidor articulado —en términos corporativos— con neoparticularismos (los llamados grupos de interés). La actual empresarización gubernamental disminuye de forma ostensible la calidad democrática de la institucionalidad pública (Herzfeld, 1992; Mazzucato, 2010). Este tipo de bienes públicos mercantilizados suponen que sólo cuando la ciudadanía consumidora ostente las condiciones mínimas de inclusión vía rentas, sean salariales o de otra naturaleza, se legitima su inclusión en el consumo y la vida mercantil, porque no se viabiliza la provisión de bienes públicos en tanto se sea ciudadano y se apele a un discurso de derechos. Más allá del mundo del trabajo y el mundo de la vida, se privilegia el mundo del consumo (Bauman, 1999, 2007, 2010; Beck, 2007; Rifkin, 2000).

El burocratismo neoempresarial exacciona al conjunto de la sociedad. A través de estas modalidades empresariales de los Estados, en esferas vitales, las parafiscalidades capturan rentas públicas utilizando posiciones dominantes donde el Estado hace de juez y parte. En Colombia, la discusión pública sobre el precio de los combustibles —constituido en buena medida por impuestos que se transfieren al Estado— enfrenta una visceral argumentación gubernamental que semeja los más ortodoxos discursos de la razón de Estado de los siglos XVIII y XIX, pues la captura de rentas parafiscales no es una cuestión admisible en una discusión de política pública, según la perspectiva de los formuladores de políticas y de las propias autoridades gubernamentales. De forma asimétrica se configura una minusvalía, no sólo deliberativa sino decisional, de la comunidad y de la sociedad civil.

Conclusiones

Como Kallinikos (2004) y Du Gay (2000) lo han destacado, las burocracias empresariales gubernamentales ostentan una enorme

capacidad adaptativa e innovativa. Este no es un atributo exclusivamente asignable al sector empresarial privado, como a veces cierta literatura lo afirma, sin fundamentos de comprobación o de validación empírica⁵⁹. Tales episodios de desempeño innovativo y de adaptaciones exitosas a las nuevas reglas de liberalización son observables en numerosos países de América Latina. Ello demuestra no solo la puesta en marcha de un neoburocratismo innovador y adaptativo, sino el que tales burocracias refuerzan el dominio asimétrico sobre el grueso de la sociedad y se articulan funcionalmente a los flujos de acumulación y reproducción del capital en contextos cada vez más globalizados.

En síntesis, el rol actual de los Estados —en sus diversas modalidades— como garantes en última instancia de la actividad económica, explica los fundamentos de la continuidad y las reconfiguraciones del llamado empresarismo gubernamental. Así, se reconfigura el rol empresarial estatal en función de la sostenibilidad del sistema mercantil de provisión de bienes y servicios, en contextos cada vez más globales y transnacionales. Otra razón fundante de la actividad empresarial gubernamental proviene del reforzamiento de la legitimidad política de los Estados y los gobiernos locales y subnacionales. Las empresas públicas que capturan rentas, producen empleos calificados y dotan de una capacidad política muy grande a los gobiernos. En tercer lugar, el asunto de las parafiscalidades empresariales, constituye un poderoso argumento para justificar la permanencia del rol empresarial de los gobiernos.

El debate no se reduce pues a abogar o condenar la presencia del Estado en los negocios y en la provisión de vitales bienes públicos. Debemos comprender las lógicas que transforman y mantienen, a la vez, la presencia del Estado empresario y analizar las específicas políticas públicas de los Estados y de los gobiernos subnacionales, que dotan de contenido y funcionalidad el rol empresarial de los gobiernos, en especial a través de las regulaciones y los mandatos que restringen y reorientan las tendencias fuertes y cuasi ineluctables de estos operadores hacia

⁵⁹ Existen en el contexto colombiano como prueba empírica de esta tesis, desempeños paradigmáticos en empresas gubernamentales como Ecopetrol en el sector de hidrocarburos, el conglomerado empresarial público de Medellín en servicios públicos: “El grupo EPM” (Varela, 2008, 2010), ISA-Interconexión Eléctrica, la cual es una sociedad accionaria con una composición mayoritaria de distintos actores público-estatales, entre otros. En el sector financiero véanse los procesos de transformación y adaptación a las nuevas reglas del mercado y el aprovechamiento de su papel regulatorio por el propio Banco Central Colombiano, el “Banco de la República”.

el ya explicado “privatismo organizacional”. Los discursos en defensa del interés público, no se agotan o alcanzan por la mera existencia y actuación de operadores empresariales gubernamentales. El asunto crucial aquí, como en muchos otros ámbitos de política contemporánea, estriba en el tipo de regulaciones que se establezcan para delimitar las zonas de gobernabilidad propia de las empresas competidoras en mercados regulados. El problema central se define en tanto exista una verdadera competencia que le ofrezca a los ciudadanos consumidores adecuados precios, oportunidad y calidad en la oferta mercantil de estos bienes públicos.

CAPÍTULO 9

Capítulo 9

Políticas públicas y sustentabilidad: dimensiones globales de las políticas de responsabilización y riesgo⁶⁰

La irrupción del desarrollo sustentable en el campo de las políticas públicas globales

En el marco del predominio del modelo neoliberal y de la financiarización de la vida económica a partir de los años 80 del siglo pasado, en el mundo entero y en especial con impacto en América Latina, se han diseñado, formulado e implementado políticas públicas transnacionales de liberalización, apertura a la competencia y mercantilización de bienes y servicios públicos, articuladas a los lineamientos derivados del “Consenso de Washington”. Paralelo a estas reformas económicas, se ha implementado un proceso de modernización de los diversos Estados territoriales, lo cual ha implicado la construcción y puesta en marcha de una estructura institucional organizada en red, que responde a un modelo de gestión que vincula a diferentes actores organizacionales y a múltiples niveles y agencias de la Administración Pública.

Una de las críticas recurrentes contra estas políticas públicas globales de espectro regional, es su ignorancia o desatención de los asuntos de la sostenibilidad de las mismas, incluso, cuando ello se presenta desde la mera perspectiva pragmática de su viabilidad o continuidad en términos de una larga duración. Más allá de ello, se encuentran críticas de fondo

⁶⁰ Este texto es una versión amplificada y actualizada de una conferencia que el autor presentó en abril de 2010, en el II Congreso Internacional de Desarrollo Sostenible, realizado en la Universidad de Medellín.

referidas a su enfoque claramente contrapuesto a los reclamos de sustentabilidad o sostenibilidad ambiental y social.

En la lengua española se utiliza la expresión “sustentabilidad” como equivalente a la de “sostenibilidad. Por ello utilizaré los dos términos como equivalentes, aunque no son sinónimos en un sentido estricto, pero convergen en su uso público⁶¹. Lo importante estriba en reconocer que las políticas públicas deben ser congruentes o convergentes con la meta de alcanzar o conservar, según sea el caso, la calidad de vida de ciudadanos que constituyen las sociedades nacionales. La mayoría de las veces las críticas referidas evidencian el rol negativo, destructor, de tales políticas en términos de la calidad de vida para las poblaciones y los deterioros ambientales que estas causan.

Los temas del desarrollo, en especial visto el asunto desde sus dimensiones de sustentabilidad, han irrumpido fuertemente en la agenda global de las políticas públicas. A lo largo de las últimas décadas, en efecto, se ha venido configurando un ámbito que podríamos denominar público-cosmopolita. Existe hoy una noción arraigada acerca de la existencia de bienes patrimoniales públicos de carácter ecuménico; es decir, que le pertenecen a la humanidad entera. En estos asuntos la esfera de decisiones y de responsabilización va más allá de las fronteras y de la clásica jurisdicción de los Estados territoriales y cada vez existe mayor consciencia que solo a través de procesos de reconocimiento de este tipo de problemas y de la necesidad de generar espacios y mecanismos de actuación globales, se podrá avanzar en la idea del desarrollo sustentable.

Constituyen claros ejemplos y casos de emergencia los nuevos asuntos de debates ambientalistas sobre la preservación de los llamados derechos ambientales, la lucha contra el calentamiento global, lluvia

⁶¹ Desde esta perspectiva convergente, en ambos términos se encuentra en común la idea de una relación simbiótica, equilibrada, entre la Sociedad Humana, el uso de los recursos, medios e infraestructurales sociales, frente a los retos de la conservación ambiental. O al menos de las transformaciones inevitables de nuestros entornos naturales, sin que estos se vean afectados en su naturalidad ontológica. La sustentabilidad expresa —ontológicamente hablando— una idea fuerza decisiva y diferenciadora, que no posee el término sostenibilidad. Como lo destaca el pensador argentino Rubén Pesci (2000) la sustentabilidad es immanente en tanto que la sostenibilidad generalmente es vislumbrada como una variante o causalidad externa. Se sostiene algo desde fuera, en una acción de soporte donde la noción de desarrollo resulta articulada o vinculada a dinámicas de acumulación y crecimiento, y a la propia lógica expansiva del sistema capitalista. En tanto que la noción de sustentabilidad apela a los fundamentos immanentes de la civilización humana, en tanto ecosistema, simbiótico, y a la vida como mega ambiente planetario, en función de sus lógicas de interdependencia y de inter flujo ecológico.

ácida, polución en los aires —que no respeta fronteras nacionales—, contaminación nuclear del tipo Chernóbil, etc. Por otra parte, el derecho del mar, la discusión sobre la órbita geoestacionaria, o los límites de los Estados soberanos sobre el espacio aéreo, son evidencia de las espinosas cuestiones jurídicas que aún enfrentan a la comunidad internacional, y en donde prevalece una suerte de ley del más fuerte, o de “guerra” de todos contra todos. En el caso del derecho del mar recuérdese que unos países aceptan la soberanía territorial marítima de 200 millas, mientras que otros no, en especial las potencias pesqueras; y que bajo la lógica actual existen serias cautelas acerca de una probable catástrofe ambiental por la desaparición de buena parte de la riqueza ictiológica de los mares, si se continúa con el actual nivel de usufructo mercantil de la pesca, por parte de grandes conglomerados industriales provenientes principalmente de las potencias del norte.

Estos temas cosmopolitas son hoy en día asuntos centrales de la agenda global de las políticas, absolutamente atravesados por la cuestión de la sustentabilidad social y ambiental; referida no solo a los Estados y a las sociedades nacionales, sino que apuntan a la sostenibilidad misma de las civilizaciones de la vida humana y de la conservación y preservación del mundo biótico en nuestro planeta (Harris, 1990). Otros espacios públicos de carácter patrimonial ecuménico vivamente agitados en el debate global son los llamados Derechos Humanos. En efecto, la vida, la dignidad humana, las libertades de expresión y de movilización territorial, son entre otros, los aspectos más desafiantes de esta nueva perspectiva que dan pábulo al denominado intervencionismo humanitario.

De otro lado, se deben tener en cuenta las enormes interdependencias que implican los flujos globalizadores y que hacen que la productividad de las políticas públicas éste cada vez más centrada en ámbitos transnacionales. Como ejemplo de ello se pueden encontrar las regulaciones comerciales en manos de la Organización Mundial del Comercio, la política monetaria en clubes ad hoc de las grandes potencias, la disciplina fiscal de los países prestatarios en el Fondo Monetario Internacional, las políticas públicas globales sobre salud, educación, cultura, recreación, medio ambiente, etc., todas ellas en estrecha relación de los organismos multilaterales, primordialmente en el señalado sistema de Naciones Unidas.

Esta dinámica de interdependencia, en virtud de los fenómenos de transnacionalización de las políticas públicas, pone en declive la soberanía estatal, mas no implica la desaparición del Estado territorial, pese a que en muchas naciones del mundo contemporáneo los principios tutelares de soberanía (interna y externa), es decir su legitimidad, es un proceso que aún no se concluye. Esto se puede comprender en el sentido que, la emergencia de los Estados en términos de larga duración histórica es un proceso relativamente reciente, ubicado en el periodo de la humanidad conocido como modernidad.

Lo que se está sugiriendo de forma matizada, es el abordaje de la irrupción del desarrollo sustentable en las políticas públicas globales, desde una perspectiva teórica que permita reconocer la configuración de instancias estructurales, sistémicas, de poder global que se han configurado, sobre todo, desde la segunda mitad del siglo XX. El multilateralismo, entendiéndolo por ello la existencia de mecanismos, instituciones y organizaciones de Gobernabilidad global pactados por los Estados soberanos y en donde éstos seden parte de su soberanía, en virtud de las reglas de inserción en la interdependencia global tanto de la política como de los mercados, son los factores centrales a subrayar. Los Estados territoriales, por supuesto, ocupan un espacio, que podría calificarse de subalterno en términos absolutos y relativos respecto de los procesos formales e informales de Gobernabilidad global (Prats, 2004b).

La sostenibilidad vista desde una perspectiva desarrollista y utilitaria por los organismos multilaterales de gobernanza global

El informe que el Banco Mundial ha elaborado sobre desarrollo urbano y espacialidad denominado “Una Nueva Geografía Económica” (Banco mundial, 2009), representa de una cierta manera una ruptura de los paradigmas más tradicionales sobre los asuntos de geografía económica, porque generalmente estos paradigmas han tratado de introducirle correcciones a las dinámicas mercantiles de concentración de población y de recursos económicos en las grandes urbes, buscando corregir las asimetrías y desigualdades regionales.

Este informe al contrario de lo que ese paradigma propio de la geografía económica tradicional implica, considera que lo que debe hacerse es

trabajar sobre esas tendencias de concentración, percibiéndolas de manera inevitable, intentando direccionar algunas políticas públicas que, reconociendo tal inevitabilidad, permitan mejorar el desarrollo económico particularmente a partir de la generación de transformaciones en tres dimensiones que atraviesan como un hilo conductor el conjunto del estudio del Banco Mundial : la Densidad, la Distancia y la División.

Así Se vislumbran estos conceptos de manera correlativa y complementaria: La Densidad, entendida como aglomeración y urbanismo. La Distancia, entendida como la espacialidad que implica trabajar los factores de Migraciones y Desarrollo Territorial, tanto de un país como del mundo entero a través de circuitos económicos, sociales, culturales, etc.; y, en tercer lugar, la División, que implica la Especialización y la Integración Regional. Ello básicamente alude al tema de la soberanía, es decir la existencia de territorios, cada uno con su propias normas y jurisdicciones para lo cual propugnan por un abatimiento de los principios de soberanía, para que en su lugar operen integraciones económicas, con base en políticas públicas macro regionales, y mundiales.

DENSIDAD: Aglomeración y Urbanización

Según el informe, la densidad es la dimensión más importante en el plano local o subnacional. En efecto, la perspectiva del informe del Banco Mundial en lo atinente a las políticas de poblamiento en grandes conglomerados urbanos y las tendencias demográficas concomitantes, representa en cierto sentido una antítesis o contra tendencia en relación con muchas de las teorías que desde la geografía económica han venido siendo consideradas en los últimos 20 años⁶².

Este es un tema muy importante que tiene que ver con una preocupación que no aparece en el informe y es la de la seguridad alimentaria. Hoy en

⁶² En especial una parte muy importante de la literatura que nos habla de la globalización ha criticado el fenómeno del excesivo crecimiento de las ciudades hasta convertirse en megalópolis inhabitables, muchas de ellas con más de 15 o 20 millones de habitantes, en donde la calidad de vida como resultado de la aglomeración se ha deteriorado significativamente y adicionalmente se señala que este fenómeno de excesiva concentración urbana ha desfavorecido el crecimiento equilibrado de la geografía económica entre las diferentes regiones de los países y por ello muchas de estas críticas han postulado la necesidad de políticas públicas que contengan el irrefrenable crecimiento urbano y que trabajen en pro de una mayor distribución geográfica de la población impidiendo el vaciamiento de las zonas rurales hacia las zonas urbanas y tratando de construir por el contrario un tejido de pequeñas ciudades y de zonas agrícolas en las que sin abandonar el territorio, las personas puedan elevar su nivel de vida.

día una parte muy importante de los alimentos se producen en economías campesinas a lo largo y ancho del planeta y no parecería razonable incentivar la migración de los campesinos que aún viven en las zonas rurales para que contribuyan a las grandes concentraciones urbanas en unos cuantos centros geográficos a lo largo y ancho del mundo.

Sin embargo, el informe del Banco Mundial se aparta de esta propuesta correctiva, y considera por el contrario que lo que debería hacerse por parte de los gobiernos es consolidar las dinámicas de movilidad poblacional, reconociendo como válido que los habitantes de las zonas rurales y las pequeñas localidades migren hacia las grandes ciudades en donde encontrarían mejores oportunidades de empleo e integración económica. Este es un tema altamente controversial puesto que una gran ciudad, no implica en sí misma una adecuada calidad de vida y los cinturones de miseria que el documento no destaca en las grandes urbes, muestra que no todos los que migran a estas zonas encuentran plenas oportunidades de empleo o empleo digno.

Hay que señalar también que este documento, aun cuando fue elaborado por el Banco Mundial, organismo multilateral que integra todos los países del planeta, pero en donde tienen un peso específico considerable las naciones más industrializadas, es decir Japón, Estados Unidos, Canadá y Europa occidental, no concuerda con las políticas que en materia de demografía y poblamiento vienen manejando tanto la Unión Europea como los propios gobiernos de USA y Canadá. Cabe al respecto revisar las restricciones para el otorgamiento de visas y las políticas de contención de la migración ilegal, para reconocer fácilmente que ni Canadá ni Estados Unidos ni mucho menos Europa occidental, están en concordancia con la propuesta del Banco Mundial de incentivar el traslado masivo de pobladores desde África, Asia y América Latina hacia dichos países en virtud simplemente de que son los lugares de mayor riqueza y donde se encontrarían las mayores facilidades de empleo.

Por el contrario, en los últimos años las políticas públicas norteamericanas y europeas han promovido el no reconocimiento de la ciudadanía para habitantes ilegales que llevan decenios en estas condiciones y países, ejemplo de ello: España e Italia están exigiendo

visa a latinoamericanos a los que antes no se les exigía; se hacen además frecuentes redadas de ilegales para devolverlos a sus territorios de origen. En este sentido, las políticas nacionales o regionales buscan preservar el empleo de los habitantes de dichos territorios, tanto de sus ciudadanos como de los ocupantes legales que han obtenido las cartas de visado y residencia.

En este orden de ideas, uno de los problemas más importantes que el informe del Banco Mundial aquí citado no toca, es el del desempleo estructural producido por las tendencias contemporáneas hacia la automatización, la robotización y la informatización de los procesos de trabajo y tecnología que ha implicado la destrucción de muchos empleos manuales y su concentración en actividades altamente especializadas. Un punto cuestionado y que el informe ignora es que es necesario colocarle límites al crecimiento y a la acumulación del capital. El crecimiento económico o la mayor productividad no son fines en sí mismos, pues está el tema del disfrute de los mismos y de la calidad de vida intrínseca que involucran los procesos de desarrollo económico e industrial. Lo que debería lograrse es un equilibrio entre el crecimiento económico y el desarrollo de ciertas áreas y zonas vislumbrando como condición el mantenimiento de una calidad de vida. Los ejemplos que allí se colocan de ciudades como Tokio o Mumbai, en donde la excesiva densificación impide que existan espacios lúdicos, zonas para compartir la vida en común, sistemas de transporte absolutamente sobrepasados por la demanda, no deberían simplemente tomarse como datos neutros, o ideales a alcanzar, sino por el contrario, ser criticados puesto que generan o son demostración de una patología del crecimiento poblacional y económico en las grandes megalópolis de nuestro tiempo.

Algunos países europeos y otros en ciertas regiones del mundo, precisamente van en la dirección contraria. En Europa Occidental es muy común que la mayor parte de la población habite en pequeñas municipalidades, o en zonas rurales altamente tecnificadas, como ocurre con el norte de Francia y Alemania y en donde puede observarse que contrario a lo que el informe del Banco Mundial plantea, no se está presentando un crecimiento exorbitante de la población de las grandes ciudades. Ciudades como Madrid, Roma, París, Londres, Berlín, Praga,

Viena y otras, no son ciudades en las que se observe un crecimiento demográfico significativo. En términos reales la demografía de estas urbes nos muestra datos negativos: la población está disminuyendo por el envejecimiento y las podríamos calificar como ciudades que han estabilizado su tamaño y como países en donde la densidad poblacional es un factor inestable.

No ocurre así en el tercer mundo, es decir los países de África, Asia y América Latina en donde las pautas demográficas de crecimiento poblacional son significativas. Un elemento muy importante en términos de la densificación como política pública global, es el control del crecimiento poblacional para disminuir sensiblemente su tendencia actual y detener el propio crecimiento poblacional, precisamente agudo en las zonas rurales atrasadas donde el fenómeno se manifiesta en su mayor dimensión. Sin embargo, sobre este tópico no existe una expresión de política pública concreta en el informe del Banco Mundial; aunque este fue un tema que agitó bastante el debate internacional en las décadas de los 50's y los 60's del siglo pasado.

DISTANCIA: Migraciones y Desarrollo Territorial

Según el informe, esta es la dimensión más importante, en el plano geográfico nacional. En este sentido lo más importante es ayudar a las empresas y trabajadores a reducir su distancia a la densidad, mediante la movilidad de la mano de obra y la reducción de los costos de transporte con inversiones en infraestructura. Es decir, mediante la movilidad de los factores. Del mismo modo, en cuanto a los mecanismos para integrar los países, que es lo que en el informe se denomina Distancia, este asunto ha venido siendo dinamizado en buena medida por los sistemas de información y comunicación incluyendo el internet. Hoy en día, las personas pueden estar adecuadamente integradas en términos de comunicación instantánea para manejar flujos de datos, tanto en el conocimiento como en el comercio y en la actividad económica, académica o lúdica sin moverse de su lugar de residencia.

En este sentido no podría entenderse como se formula en el informe en términos de una política pública deseable que la distancia se resuelva simple y prioritariamente a través de la migración desde

zonas excéntricas hacia las grandes urbes. Cuando precisamente la conectividad global fruto de la enorme revolución científico-técnica que se acelera cada día, facilita el que las personas estén conectadas instantáneamente independientemente de su lugar de población. Por el contrario, lo que tendría que formularse son políticas en las que la población se distribuya de manera mucho más dispersa, pero sin perder la conectividad y pudiendo articularse a las grandes dinámicas y flujos del conocimiento, vía bases de datos, vía comunicación a través de la internet, y se fomenten los circuitos globales.

Cabe reconocer como el informe del Banco Mundial lo consigna, que hoy en día existen poderosas multinacionales del transporte de mercaderías y de bienes transables como DHL y otras agencias transportadoras que tienen la capacidad, no solo en términos de días, sino de horas, de enviar mercancías a cualquier lugar del mundo, y que cada vez más se negocian y se transan bienes intangibles. Hoy en día es perfectamente posible comprar un disco o un video simplemente descargándolo por internet y debitándolo de una cuenta electrónica. El tele mercadeo, el *E-commerce* se han desarrollado muchísimo y estos son aspectos claves que deben ser contemplados en el análisis.

En primer lugar, los procesos de migración o desplazamiento interno que en países como los de América Latina, China, India, son muy significativos. Consiste básicamente en el proceso de despoblamiento de las zonas rurales y aldeanas y de las pequeñas ciudades intermedias, para que la población busque los grandes centros industriales y las ciudades en donde se concentra el desarrollo económico. Este es un fenómeno que viene ocurriendo desde comienzos del siglo XX y que se ha intensificado en las últimas décadas. El informe del Banco Mundial no considera negativamente este fenómeno, sino que por el contrario supone que debe ser direccionado y aprovechado para que fluyan los recursos humanos hacia las grandes urbes. Igualmente propugnan porque las zonas rurales con desarrollos tecnológicos y procesos de agro industrialización se conviertan en proveedoras de bienes y de materias primas para la transformación industrial.

De otro lado en una menor escala, el informe también reconoce la necesidad de promover flujos migratorios de carácter internacional;

pero como ya se señaló, estos son aspectos en donde las políticas públicas de las naciones más desarrolladas rechazan tales dinámicas y por el contrario colocan dispositivos regulatorios y policiales que pretenden detener dichos flujos migratorios.

En cuanto al desarrollo territorial se pretende según el informe promover la integración económica dentro de los países, y hacer que se promuevan planificadamente políticas de división del trabajo de especialización de zonas, de tal manera que las economías nacionales y las economías regionales como las latinoamericanas resulten complementarias en los circuitos de los mercados domésticos regionales y mundiales.

Los temas que el informe denomina distancias, deben ser construidos desde políticas públicas que favorezcan la integración material de las regiones. Es el reto que en Colombia no se ha asumido suficientemente de hacer un sistema de autopistas de doble calzada que conecte en términos eficientes y a bajos costos de operación de los mercados las distintas economías subregionales, o que rectifique el error cometido en Colombia desde la mitad del siglo pasado de dismantelar el sistema ferroviario que integraba al país o la incapacidad de aprovechar los grandes ríos que en nuestro trópico existen y que podrían ser canales adecuados de comercio internacional tal como ocurre en los Estados Unidos, el Canadá, Europa, La China y otras áreas geográficas del mundo.

En este sentido es cierto que se requieren políticas públicas que faciliten la integración nacional mediante estrategias de configuración de infraestructuras comunicacionales del transporte, centros logísticos, promoción del transporte multimodal, especialización de áreas, de tal manera que, manteniendo esquemas planificados de división social del trabajo y aprovechamiento de las ventajas competitivas de las regiones, se avance en la integración nacional. Sin embargo, muchos de los aspectos aquí referidos no son contemplados como políticas públicas prioritarias en dicho informe.

DIVISIÓN: Especialización e Integración Regional

Según el informe esta es la dimensión más importante desde el punto de vista internacional y están específicamente asociadas la

impermeabilidad de las fronteras y las diferencias de monedas y reglamentos que se perciben como un obstáculo más grave que la propia distancia. Desde luego en el informe hay un aspecto positivo y es el de que la distancia debe ser abatida mediante la restricción del proteccionismo y la promoción del llamado libre comercio. En este sentido el mundo contemporáneo implica que se pueda facilitar una mayor movilidad del conocimiento, las mercancías —sean materiales o inmateriales—, y la propia movilidad humana a lo largo y ancho de los países del planeta. Esto es un tópico en el que se viene avanzando desde 1948 cuando se creó el sistema unificado de comercio y aranceles denominado GATT por sus siglas en inglés, y que luego en la década de los 80´s se concretó en la creación de la OMC “organización Mundial de Comercio”.

Sin embargo, también aquí el informe va en cierta manera en contravía de las prácticas de los países más poderosos que conservan severas barreras proteccionistas y criterios bastantes unilaterales para manejar los flujos, del comercio tanto entre los países industrializados como respecto a los países del llamado tercer mundo. En este sentido hay que tener en cuenta el papel de los llamados “Tratados de libre Comercio” resulta contradictorio con su nombre, pues son tratados que regulan altamente el comercio y que establecen una serie de privilegios bi y multilaterales para las naciones más desarrolladas.

Lo anterior implica un aspecto político que el informe no reconoce, y es que la integración económica no puede ser asimétrica, sino que debe basarse en negociaciones equitativas y que además mantengan los principios de compensación, para que los países menos desarrollados económicamente o las zonas que se encuentran en desventaja no sean arruinadas por la competencia desigual de los países más desarrollados, sino que alternativamente se generen mecanismos que garanticen la sostenibilidad del desarrollo económico a los países más pobres.

Un aspecto que resulta cuestionable en el informe, es que se propone de forma explícita una especie de homogeneización planetaria, según tal perspectiva debería hablarse solo dos o tres idiomas en el mundo para que la comunicación fuera más fácil y deberían hacerse homogeneizaciones e integraciones culturales. La realidad de la evolución de la humanidad en los tiempos del capitalismo industrial y globalizador, es que uno

de los factores más significativos que deben ser mantenidos es el de la pluriculturalidad, la diversidad cultural incluyendo la propia diversidad geográfica, puesto que un patrón uniforme no enriquecería, sino que debilitaría las propias potencialidades del desarrollo humano.

Un segundo aspecto muy importante —una perspectiva crítica frente al documento del Banco Mundial— es que el Banco no toma en consideración los temas de sostenibilidad ambiental que hoy son uno de los más importantes retos planetarios. La geografía espacial no se la puede considerar simplemente tomando en cuenta que tan poblado o despoblado se encuentra un territorio. Puede darse el caso de territorios altamente despoblados como los llanos orientales, la Orinoquia y la amazonia colombianas, y el choco selvático para los que resulte fundamental en términos de política pública, el mantener estos territorios con bajas densidades poblacionales. Pero esto no implica que no tengan un impacto económico o un impacto en la sostenibilidad ambiental. Es el tema de los llamados pulmones o zonas verdes que deben ser conservados para que incluso desde el punto de vista utilitarista de la naturaleza humana, los bancos genéticos de flora y fauna garanticen una oferta potencial diversa que eventualmente pueda ser empleada por procesos productivos o de transformación industrial o proto industrial.

Incluso puede ocurrir lo contrario. Sería viable mantener una política de retención o conservación de las poblaciones aborígenes —me refiero a los indígenas o a las poblaciones nativas que tienen conocimientos idiosincráticos propios de una larga simbiosis con el medio ambiente— y que se perderían irremediablemente al destruir estas poblaciones como resultado de incentivos nocivos a la migración de estas zonas hacia los grandes centros urbanos.

Como el Informe lo explicita: “ningún lugar en el mundo debe quedar condenado a la pobreza”; pero es difícil suponer simplemente que la forma de superar esta premisa se trate de una simple “combinación bien calibrada de instituciones, infraestructura e intervenciones, para reconfigurar la geografía económica, y mucho menos que “El desafío que se presenta a los gobiernos es permitir —e incluso alentar— un crecimiento económico “desequilibrado”, y que tratar de dispersar la actividad económica en el territorio significa desalentarla”.

Un mundo global dominado por el riesgo y la inseguridad

En este apartado me propongo analizar la manera como se han configurado parcial —o mejor tendencialmente— un conjunto dado de políticas públicas globales —es decir con alcances o pretensiones de cobertura mundial— que tienen como meta generar un marco, que, aunque *trans legal*, intenta diferenciar entre el capitalismo legal y el capitalismo criminal (P. Lock, 2003; Ch. Ph. David, 2000). Como regla general dentro de tal proceso, recusando a este último, tanto en términos del derecho cosmopolita, como a través de formas fácticas de carácter unilateral y asimétrico. Sin embargo, me parece pertinente destacar los límites de tal enfoque dominante en las políticas públicas globales sobre Seguridad en tanto se basa a la larga más en el utilitarismo de corto plazo para evaluar las políticas, en el incrementalismo (Ch Lindblom, E Varela, 2006b) y en lógicas de tipo simplificador sobre los problemas a resolver (I. Adriagada y otros, 2000).

La Seguridad deviene en el contexto de la mundialización de políticas unos de los conceptos claves y uno de los puntos de partida decisivos para comprender tanto la postmodernidad o el postindustrialismo, así como los trazos de la modernidad en la que éste se apoya. En épocas anteriores, en las sociedades de la primera fase de la industrialización capitalista, el garantismo social finalmente dio lugar a un modelo de protección que fue predominante en los países más desarrollados, el llamado Estado de Bienestar o Estado Intervencionista.

La tendencia dominante en este campo de la Seguridad incorpora una forma renovada de aplicación de los mecanismos de control y disciplinamiento societal, ahora en una escala planetaria, dada la enorme interrelación de los flujos de Poder, más allá de los marcos restrictivos de los Estados territoriales. Mecanismos como la extradición de personas para ser juzgadas en otros países, las órdenes de captura con cobertura transnacional, los pactos multilaterales sobre temas que resultan criminalizados (narcóticos, tráfico sexual, delitos de lesa humanidad, etc.) son los principales componentes y los frentes de acción de esta nueva forma de productividad de políticas globales.

Desde luego esto no implica que los Estados territoriales no tengan aún funcionalidades decisivas en estos campos. La soberanía ha cambiado

por la mercantilización de los asuntos públicos y por el ascenso de la mundialización. Estos dos fenómenos han transformado, reduciendo el rol tradicional del Estado, pero la legitimidad del Estado permanece aún viva. Esta ha sobrevivido a través de la democratización social, la amplificación de los derechos humanos y las acciones y resistencias que provienen de la sociedad civil y de la opinión pública mundial global. De otro lado, aún es claro que los Estados poseen aún, indudablemente, una gran capacidad de gobierno sobre las sociedades civiles y los individuos a partir del ejercicio de la autoridad en numerosas esferas del conflicto y en su monopolio o su papel en la gobernanza de las mediaciones necesarias para los intercambios sociales.

En especial, subrayo las correlaciones entre la inseguridad, la sociedad del riesgo y los modelos posmodernos de disciplinamiento y control social, como base de un sistema en emergencia de carácter generalmente multilateral entre los propios Estados, primordialmente en el sistema de Naciones Unidas y en otros acuerdos globales. Ello nos permitirá entender de una manera multidisciplinaria los retos de la Seguridad estatal, societal y ciudadana en el marco de los fenómenos globales de deriva del universo del riesgo bajo el predominio del modelo neoliberal y de retirada de los principios inclusivos propios a los Estados sociales de derecho basado en el modelo anterior de *Welfare State*.

A diferencia de la perspectiva de los consultores del Banco Mundial, estamos lejos de un “mundo feliz y armónico”, al que llegaríamos bajo la promesa de la homogeneidad desarrollista e integracionista. Al contrario, la seguridad como tema de política pública se vislumbra con mayor claridad cuando tomamos en cuenta los rasgos que constituyen desafíos globales: el modelo de desarrollo económico neoliberal que se ha impuesto con la globalización en el mundo entero y que ha significado el predominio de la especulación bursátil y financiera sobre el capitalismo industrial; y que se concreta en la égida del sector especulativo sobre el sector real de la economía. Este modelo de desarrollo impacta negativamente sobre la sustentabilidad misma de la civilización contemporánea y ha hecho crisis en muchísimas de las dimensiones de la calidad de vida; al mismo tiempo por las enormes asimetrías y exclusiones sociales que produce, día a día, genera un impacto fuerte que agrava las condiciones postmodernas del riesgo y la inseguridad. Como lo afirma Luhmann (1996).

Se encuentra muy extendida la idea de que el concepto riesgo funge como contrapunto categorial de seguridad. En la retórica política esto traduce automáticamente en la idea de que la seguridad es un anhelo, si bien se dan situaciones en el mundo (antes se decía: debajo de la luna) en las que hay que asumir ciertos riesgos. Con ello, la forma riesgo se convierte así en una variante de la diferencia favorable/desfavorable. Una versión más sofisticada de este concepto es empleada por los expertos, es seguridad. La experiencia de esta profesión enseña que la seguridad absoluta es inalcanzable. Siempre puede ocurrir algo inesperado. Por eso emplean el concepto de riesgo para precisar, mediante el cálculo, el nivel de seguridad al que se puede acceder (p 141).

Luhmann concibe el riesgo en relación íntima con el proceso decisonal. De este modo, el riesgo siempre será parte de un cálculo racional por parte de cada actor social. Existen desde esta perspectiva, al menos tres grandes niveles ontológicos de riesgo: el primero de ellos propio a la sociedad liberal anclado en procesos de individualización y autonomía; el segundo ámbito meso sociales; y, finalmente, los procesos estatales y multilaterales de asunción del riesgo, a cargo de las dirigencias políticas. Estos prioritariamente se expresan en términos de Gobernabilidad. Luhmann advierte (Luhmann, 1996, pp. 139) que los procesos de riesgo se estructuran sobre la valoración contingente y evitable de las consecuencias de las acciones; sean estos individuales, sociales, o macroestatales.

Desde luego, en las sociedades estatales territoriales insertas en el modelo clásico de capitalismo industrial este conjunto de riesgos existió, pero su extensibilidad o dimensionalidad fueron muchísimo menores. Tales sociedades moralmente definidas se vieron a sí mismas como sociedades de inclusión: el propio modelo Keynesiano de acumulación de capital que correspondía a este esquema fordista-taylorista, tenía como premisa básica ésta idea de legitimidad en tanto capacidad de lograr la efectiva inclusión, sino de la totalidad de los ciudadanos al menos de un sector mayoritario.

En este sentido, el liberalismo intervencionista de finales del XIX y primera mitad del XX anclaba en las lógicas del utilitarismo liberal del siglo XIX que también representaron J. Bentham y John Stuart Mill: “El mejor gobierno es aquel que logra la felicidad del mayor número posible

de sus ciudadanos”. Esta felicidad se traducía en el discurso del siglo XX, en términos de seguridad social: derecho al trabajo, a la salud y a la educación, a la vivienda y al hábitat, etc. (Laval, 2002). Y a ellos se agregaban los derechos civiles y políticos que habían sido diseñados por las revoluciones burguesas de los siglos XVIII y XIX: derechos a la participación política, a la organización y a la expresión ciudadana, a la movilidad por el territorio, a la presunción de inocencia, al habeas corpus, al juicio por tribunales imparciales, etc.

La transformación del papel del Estado disuelve aquello que el filósofo Paul Virilio definió como “Razón de Estado lineal y geométrica”, la cual implica un diseño general de los terrenos, de las plazas fuertes, a través de un arte universal de configuración de límites definidos por sus trazos, un ordenamiento arquitectónico de los territorios, una sustitución del espacio en lugares y en territorialidades, una transformación del mundo en ciudades; en suma, una segmentaridad cada vez más y más endurecida. Adicional a este argumento Deleuze y Guattari (1980) señalan que la geometría del Estado y específicamente los vínculos entre el Estado y la geometría se manifiestan primordialmente en el primado del Elemento-teorema que sustituye las esencias ideales o fijas por formaciones morfológicas flexibles, con propiedades y segmentos predeterminados en acto. La geometría y la aritmética afirman, poseen la potencia de un escalpelo. De tal manera que la propiedad privada implica la expresión de un espacio sobre codificado y cuadriculado. No solamente cada línea tiene segmentos, sino que los segmentos de la una corresponden a los otros: el régimen salarial es correspondiente a la segmentación monetaria; los segmentos de producción, a los segmentos de bienes consumibles.

“No se trata de establecer una contraposición de lo segmentario versus lo centralizado, o de la micropolítica versus la macropolítica. Cuando la máquina se convierte en planetaria o cósmica, el agenciamiento del poder tiende cada vez más a miniaturizarse, a devenir un microagenciamiento. El capitalismo mundial utiliza como elemento de trabajo al individuo molecular molecularizado, es decir de “masas”. La Administración, en efecto, se define en términos de una gran seguridad organizada que tiene como correlato la microgestión de los pequeños miedos, la inseguridad molecular permanente al punto que la formula t pica de los ministerios

del interior podría ser las siguiente: una macropolítica de la sociedad tiene como referente una micropolítica de la inseguridad” (Deleuze y Guattari, 1980, pp. 263).

Ello ha implicado, de suyo, un incremento inconmensurable en las sociedades desarrolladas y en los países pobres, de la precarización social (O. Aktouf, 2006, 2002). El Estado Taylorista-fordista, centrado en la relación capital trabajo con su modelo de arreglo de las diferencias sociales, con sus mecanismos de composición y compensación que se denominaron “Estado de Bienestar”, ha cedido terreno, desde la segunda mitad del siglo XX, a la pérdida de la estabilidad en los contratos laborales, a la incertidumbre sobre los regímenes de aseguramiento colectivo, los subsidios para el desempleo, las protecciones del Estado para los sectores más vulnerables respecto a las incertidumbres de economía de mercado, etc. (Coriat, 1992).

El capital financiero ocupa ahora el lugar central en la economía global. Él ha desplazado el peso específico de los sectores productivos propiamente dichos que se llaman de la economía real. Las claves de la economía son ahora las integraciones virtuales al mercado mundial a la manera de ejes estratégicos de competitividad. El conocimiento deviene mercancía y es ahora el centro de la acumulación del capital. Las regiones dominantes son también los espacios donde se concentra el saber, la técnica y la productividad convergiendo sobre la productividad económica, especialmente.

En este contexto, las actividades económicas y comerciales se transforman por la vía electrónica como e-commerce, e-gouvernement, e-pleasure; la velocidad se expresa también por la capacidad enorme de circulación de capitales a partir de la deslocalización, las inversiones a través de todo el planeta y el nuevo rol de las agencias globales de regulación tales como el BM, el FMI, la OMC y otras similares.

La función social del trabajo, por lo tanto, ha sido transformada por el ascenso de las redes que imponen modalidades de trabajo flexible, pero precario, con un aumento de las distancias de manera muy significativa, entre las diversas capas sociales. Las corporaciones multinacionales no respetan un esquema trasnacional *strictu sensu*, sino que operan a partir de referencias centralizadas sobre los principales gigantes de la

economía política, las potencias y los Estados-Nación dominantes que pertenecen al G8. Hay actualmente una puesta en escena de la división internacional del trabajo por regiones ganadoras gozando de las riquezas de todo género y con la aumentación de la marginalización y la exclusión global de otras.

Estos asuntos han sido descritos en múltiples trabajos de manera aguda por el sociólogo alemán Ulrich Beck (2003., 2000), quien ha caracterizado este nuevo modelo posfordista como el de la emergencia de las “Sociedades del Riesgo”. Esta expresión no significa, en el actual contexto global, una valoración positiva, como aquella que construyó la Ciencia Managerial para caracterizar al empresario o al hombre emprendedor: sujeto capaz de afrontar riesgos calculados, manejar la incertidumbre, y actuar en un contexto competitivo, para incrementar la productividad social y la riqueza privada (Aubert & Gaulejac, 1991).

El riesgo es ahora entendido en un sentido altamente negativo, como un rasgo en que la incertidumbre se cierne sobre vastos sectores de las sociedades estatales y las diásporas transnacionales, fruto de desplazamientos, migraciones, destierros de distintos grupos étnicos y sociales en el mundo entero, en términos de exclusión. En otras palabras: el riesgo hoy se mide o se define en la medida en que sectores sociales, individuos o incluso naciones Estado aparecen excluidas de los circuitos de intercambio del sistema capitalista global.

El riesgo de no ser consumidor, el riesgo de no ser empleado, el riesgo de quebrar y fracasar como empresario en el contexto competitivo global, el riesgo de no tener acceso a la educación, al disfrute de la ciencia y la tecnología, el riesgo de no ser consumidor, obteniendo el status o reconocimiento derivado de este predominio del *Homo economicus*, y finalmente, lo cual es altamente revelador de la subvaloración actual de esta instancia, el riesgo de no ser ciudadano.

Además de estos tópicos, tomemos en consideración los riesgos en función de la sustentabilidad del desarrollo económico. Los desastres de tipo natural, tales como ciclones, tornados, inundaciones sequias, y en general las catástrofes derivadas de los cambios climáticos, cobran la vida y dejan en el desamparadas a millones de personas, año a año, a lo largo y ancho del planeta, especial, aunque no exclusivamente, en las zonas periféricas más pobres del planeta.

Estos no son desde luego los únicos ni los principales riesgos de tipo ambiental. Son, quizás los más visibles. Empero, los riesgos se extienden hoy al propio ambiente laboral, como resultado de las cambiantes y sofisticadas tecnologías que afectan a los trabajadores, no solo afectando usualmente a los operarios de base, sometidos a las lógicas de precarización laboral, externalización y maquilas. Este fenómeno afecta todo el universo laboral contemporáneo, incluyendo a los intelectuales, empleados de “cuello blanco”, ejecutivos y empresarios.

Este nuevo esquema es una de las principales causalidades para que el aparato gubernamental se defina en términos de responsabilización. Esto significa que al Estado se le adjudica una asignación funcional-sistémica como última instancia responsable. El Estado es, entonces, garante del adecuado funcionamiento de los mercados, de los derechos de propiedad, de la evitación del robo y el fraude a la manera del antiguo modelo de Estado clásico liberal. Pero también el Estado transformado deviene garante y responsable de la coordinación de las acciones de lo público y de lo privado; garante y responsable de la adecuada interrelación en el marco de la globalización de la Soberanía interior subordinada, respecto de la Soberanía exterior, reconfigurada en términos de flujos e interrelaciones. Representante, aun, de los intereses nacionales en el marco de las relaciones. El Estado es, además, un actor responsable, en el esquema del multilateralismo que genera la dimensión institucional formal de la transestatalidad.

Empero, como lo dice A. Giddens (1987), la sociología clásica cometió el error de olvidar la importancia de la guerra y de la violencia como factores representativos y explicativos de la modernidad. El cuadro institucional moderno deviene incomprensible si se deja de lado la importancia capital de la guerra y de la prevención de ésta, en términos de la soberanía de los Estados armados, del papel de las superpotencias, que han dado lugar a la articulación de la política y la economía de una manera muy diferente a la descrita clásicamente por Kart Clausewitz. Las dimensiones institucionales de la seguridad y su conexión con la recurrencia de las guerras y del terrorismo sobre la arena mundial, son argumentos e intuiciones muy precisas de parte de Giddens, incluso podríamos afirmar que son ideas anticipatorias a partir de la guerra

contra el terrorismo que caracteriza la política exterior americana después del 11 de septiembre del 2001.

Es por ello altamente útil este conjunto de tesis, elaboradas por A. Giddens sobre la importancia de la fuerza para explicar la construcción de los vínculos de sociabilidad en el mundo actual, particularmente, en la arena internacional⁶³. Una larga y fuerte tradición teórico-humanista había enterrado estas nociones en la prehistoria de las claves de la conducta de la vida moderna; pero este tipo de argumentos humanitaristas carecían de realismo político, olvidándose de una importantísima tradición en la literatura política clásica de la modernidad, por ejemplo, Maquiavelo, Hobbes, Spinoza, Hegel e igualmente Marx y sus continuadores. Es necesario por ello retomar tal tradición teórica y criticar la adopción de un cuadro descriptivo excesivamente idealizado por las sociologías más representativas de Occidente.

Rechazando las ilusiones y los ideales modernista que comparten, en cierta medida, el propio Marx, Weber y otros clásicos del pensamiento sociológico, Giddens insiste sobre la centralidad de la guerra y la violencia institucionales. Más allá de la noción de monopolio estatal de la violencia o de la violencia como productora o partera de la historia, resulta pertinente retener la influencia de la institucionalización de las alternativas militares y preventivas sobre el plano ontológico de la seguridad. Las transformaciones neoliberales sobre la agenda y las actividades de los Estados han tenido un impacto profundo sobre la manera de implementar los monopolios de la violencia. La mercantilización ha sido también instrumentalizada como mecanismo preferente para la construcción de la seguridad. Los *Outsourcing* y la relación de alianza entre lo público y lo privado en el terreno de la seguridad implican graves amenazas para la paz, y para la noción misma de la seguridad como un bien público. Es no solo la guerra vista como rapiña sino la guerra vista como una gestión

⁶³ A. Giddens nos ofrece en efecto, numerosas pistas sobre la naturaleza actual de los fenómenos de burocratización. La guerra y la seguridad son, primordialmente, asuntos estatales que consolidan las grandes burocracias militares y civiles. Hay, de otro lado, un papel complementario de las burocracias mercantilizadas del sector privado que realizan las funciones del "*Outsourcing*" o que, simplemente, reemplazan las funciones securitarias de los Estados modernos. Como lo afirma Peter Lock, el Pentágono es hoy quizá la prueba viviente de las fuerzas de las burocracias civil-militares, una institución stalinista que ha sobrevivido, nos dice el analista alemán Peter Lock, a la Guerra Fría. Ella testimonia la capacidad enorme de estas burocracias civil-militares para influenciar la productividad de las Políticas Públicas globales. Todos estos sistemas, en general, operan como una maquinaria impersonal típicamente burocrática en el sentido original y weberiano de la expresión

de tipo administrativo. Como ocurre en el caso reciente de la campaña militar americana en Irak. Las colusiones del Pentágono, el Ejecutivo Presidencial americano y las grandes compañías y corporaciones que se benefician de esta aventura es altamente ilustrativo de lo aquí descrito. Por ello, el fin de la Guerra Fría no le cedió lugar a la tolerancia kantiana cosmopolita sino a las lógicas de imposición de los poderes asimétricos en las relaciones internacionales.

La actual deriva compleja del capitalismo mundial ha implicado una exacerbación de sus variantes criminales. La criminalidad y, en términos más generales, la inseguridad global se ha incrementado sustancialmente con el predominio del modelo neoliberal de globalismo. El analista francés Yves Michaud, señala que aun cuando podría suponerse a primera vista que el actual orden internacional es un unipolarismo, en realidad esto podría resultar sólo parcialmente válido. Hay un unipolarismo del predominio norteamericano en materia militar dada la avasallante asimetría entre el poder de dicha superpotencia y el resto de las naciones del planeta. Pero quizás cabría matizar esta afirmación dada la emergencia del poder de la China Continental como potencia económica y militar a lo largo del siglo XXI. Y también por la recomposición probable de la capacidad defensiva de la Unión Europea, que vio impávida el actuar unilateral del intervencionismo militar norteamericano en el reciente conflicto de Irak, que culminó con el derribamiento del régimen de Sadam Hussein.

En virtud de tal amenaza cada vez más voces en Europa Occidental claman por la ruptura de los lazos de sujeción del poder militar europeo respecto del poder militar norteamericano. Ciertamente, el poder militar no existe en el aire, no es una mera prerrogativa simbólica de las potencias, sino que es un factor fundamental al momento de negociar condiciones económicas, reglas globales, control de mercados y finalmente -pero no lo menos importante, también del control territorial sobre áreas claves, desde el punto de vista geopolítico, en el planeta. Tampoco es descartable en un futuro lejano la reemergencia del poder militar del antiguo imperio ruso. En tal orden de ideas, el unilateralismo que algunos han caracterizado como rasgo dominante de la situación mundial es sólo un factor transitorio, de corta duración. Este se verá modificado en la medida en que las tendencias propias del capitalismo global por parte de

los principales Estados impliquen un rearme gradual y generalizado de los principales factores que compiten por el poder mundial.

Empero, más allá de esta constatación, la multipolaridad hoy en día, es plenamente comprobable por la existencia de una ingobernabilidad global. El terrorismo y el auge inusitado de las guerras civiles de carácter local y regional en distintas áreas del planeta; como fenómenos característicos de la posguerra fría, han incrementado la inseguridad que constituye una tendencia emergente, en el plano de los principales desafíos a las políticas globales de seguridad. En efecto, afirma Yves Michaud:

“Las grandes potencias se encuentran vulnerables y relativamente impotentes frente a formas de acción tales como la toma de rehenes, la acción guerrillera y las actividades terroristas de todo género. A despecho de la potencia de su arsenal y de sus inmensos medios militares, estas potencias se exponen a empresas como la de los grupos terroristas islámicos de Bin Laden, o igualmente a acciones de piratería más artesanales como las de los comandos armados revolucionarios en las Filipinas. En un nivel inframilitar, inferior a la confrontación armada directa para la cual ellas están preparadas y adaptadas, las grandes naciones son hoy parcialmente impotentes. Dicha impotencia se produce en virtud de la naturaleza de los desafíos de adversarios clandestinos que operan en pequeños grupos o células sin relación directa con un Estado que los patrocine, y que prosiguen propósitos oscuros, a través de operaciones poco previsibles y espectaculares que siembran el terror en el corazón de la vida cotidiana”.

En este sentido, destaquemos dentro de dicho contexto la capital cuestión del surgimiento y despliegue del neobandidaje político y la criminalización y lumpenización de la acción política. Ello inscrito dentro de un proceso social cada vez más propicio al desarrollo del autoritarismo. Este verticalismo cultural se combinó con unas relaciones sociales inciviles para producir un autoritarismo anarquizante que desarregló los valores éticos, disturbó las reglas de juego de los conflictos entre las clases y grupos sociales; en una palabra, desarrolló métodos y prácticas contrapuestos a aquellos propios de la democracia.

El derribamiento de las fronteras entre lo político y lo prepolítico, el fin de los grandes ideologismos y mesianismos morales programáticos

conforman causalidades centrales explicativas del creciente auge de la criminalidad global. El final de la insurgencia y los movimientos denominados de “Liberación Nacional” que planteaban reivindicaciones sociales y de clase, es un trazo comprobable en el mundo entero. La lumpenización de la rebelión política no es por lo tanto un rasgo aislado del conflicto armado colombiano, sino que corresponde a una tendencia, de corte global. La degradación del conflicto político se explica por la pérdida de significación de las clásicas reivindicaciones de carácter programático, y la transferencia, en el esquema motivacional –en el ethos ideológico o moral, hacia la lógica predatoria, de apropiación y/o distribución del poder social y económico. La política no es vista como un fin en si mismo sino como un medio, de carácter instrumental, para apropiarse recursos, controlar territorios, y capturar la riqueza social. La preocupación de los analistas sociales sobre el fenómeno de la internacionalización de la violencia se resume en las siguientes expresiones del teórico Johan Galtung.

¿Puede la violencia directa, o la amenaza de violencia directa en el plano internacional, conducir a una violencia estructural en el interior? Ciertamente. Es en este punto donde toda la teoría del Estado-cuartel penetra en el estudio de la violencia. Un país que se prepara para una violencia directa en gran escala tiende a crear una sociedad más isomórfica con la estructura de un ejército moderno en lo tocante a la vida económica, política y cultural... y análogamente: un país inserto internacionalmente en la violencia estructural-imperialismo capitalista o social-imperialismo-tendrá normalmente que reproducir esa estructura en el orden interno (Galtung, 1975).

Aunque este escritor considera de manera muy amplia el concepto de violencia estructural, usándolo en un claro sentido metafórico, más allá del empleo directo de la fuerza, vislumbra de forma cabal la conexión entre la violencia interna o nacional, y las facetas internacionales del fenómeno. La economía política, el trasvase cultural de las ideologías difundidas por todo el orbe, el sustrato moral de las clases sociales modernas, etc., ayudan a crear funciones sincrónicas de la violencia social y política. Esta es una poderosa motivación –en el caso colombiano– para superar supuestos análisis basados en una pretendida singularidad

de nuestra etiología. Empero, Galtung limita la fuerza de su análisis al confundir los planos de la violencia propiamente dicha y el autoritarismo social.

Uno de los puntos más álgidos en esta temática ha consistido en evaluar el papel del Estado en la promoción de la violencia. Los teóricos que apelan al término “violencia estructural” o endémica, soportan una parte considerable de la génesis de los procesos de disolución de las formas de convivencia pacífica en la fuerza detonadora del Estado. Este, de un lado, expresa a través de los órganos de poder público la productividad del derecho positivo, estableciendo el necesario marco de la cultura civil; pero, al abusar de su monopolio sobre la coerción, dinamita las bases sociales de la coexistencia. Es el tema de la violencia oficial. De este modo, la incivilidad se ha alimentado de un doble suelo: en primera instancia, del tradicional conflicto de tipo precapitalista, bien sea en el plano económico, o ya se trate de niveles socioculturales (conflictos de la moralidad, el honor, la actitud gregaria prevista y por tanto “fatal”), y en segundo término, del conflicto asentado sobre las más complejas relaciones sociales propias de la modernidad capitalista.

De otro lado, recordemos que la respuesta estatal a la criminalidad se ha extendido a las modalidades de confrontación política, al menos respecto de aquellas que involucran elementos de violencia desestabilizadora de los regímenes dominantes. En este sentido, la instancia en la cual lo político era en un nivel más complejo reemplazado por lo militar, según el célebre aforismo de Clausewitz, como continuación de la política por otros medios aparece expresada en la criminalización de las conductas rebeldes y su tratamiento policial. Lo anterior implica un quiebre de la distinción clásica en el derecho contemporáneo entre el delito común y el delito político. En cierta manera implica un regreso a la categorización de todas las conductas que vulneran el código penal dominante como prepolíticas.

Incluso la lucha antiterrorista, sobre la cual tanto se insiste en la agenda internacional después de los episodios del 11 de septiembre de 2001 y los recientes atentados del 11 de marzo del 2004 en Madrid, no han logrado sofocar el fenómeno ni alejar el peligro, inminente o elusivo, depende de cómo se lo quiera valorar, de los factores de desestabilización

prohijados por las metodologías terroristas en el mundo entero. Resulta evidente que el terrorismo será un arma preeminente para aquellos que desafían el *Stablishment* del capitalismo global neoliberal, y que no apelan a las formas civiles de oposición reivindicatoria.

Detrás de todo ello encontramos una lógica de exclusión, tanto de los terroristas como en la respuesta estatal a los mismos, que anula el diálogo como medio de interlocución y resolución de conflictos; filosóficamente hablando, se percibe una visión del mundo hegemónica que recusa el reconocimiento de las alteridades y la naturaleza social de los conflictos. En efecto, si negamos la base social de los conflictos sólo resta la conducta punitiva que no tiene que ser elevada la categoría de una acción política del Estado, sino que se inscribe en la vieja lógica criminológica de la teoría de la desviación. En este sentido, todo aquel que cometa delitos —no importa el orden y la causalidad de estos— ha de ser sancionado punitivamente mediante el automatismo de la ley y expresamente mediante las funciones policivas que básicamente pretenden corregir a los desviados; o sea aquellos que anómicamente se apartan de las reglas consensuales de la sociedad.

Lo mismo opera en el plano internacional, aunque evidentemente no existe un derecho cosmopolita penal. Las relaciones políticas, las formas de Gobernanza definen los criterios básicos de lo que las potencias occidentales consideran seguridad global (D. Guttman, 2004: 33-56). Implican, de suyo, la coordinación de acciones coercitivas en el plano mundial, basadas en la lógica policiva. Es este el discurso detrás de la intervención militar norteamericana en Afganistan y en Irak. Y ello da cuenta de las limitaciones de esta lógica policiva, de su fracaso; y las actuales dificultades que enfrenta. De ninguna manera, en la arena global se puede negar la naturaleza política de los conflictos, así estos involucren metodologías y herramientas de confrontación que rayen o usen como método de lucha al terrorismo y otras formas conexas de afectación de la población civil.

El declive del Estado, en tanto monopolio soberano del arbitraje social, no debe llamarnos a engaño respecto del fenómeno, claramente visible en la actualidad, de su reforzamiento como institución coercitiva. En efecto, la respuesta de los Estados Unidos a los atentados del 11 de

septiembre de 2001 implicó un enorme reforzamiento de la capacidad represiva del Estado tanto en el plano interno como en el externo (H. Fazio, 2002: 22-43). El “Acta Patriótica” y las normatividades subsecuentes, la creación de una oficina que centraliza el manejo de la seguridad, las recomendaciones recientes del informe congresional que extrae lecciones de los atentados del 11 de septiembre y que ya ha empezado a ser implementado en términos del reforzamiento de la centralización de la seguridad nacional, son evidencias de lo aquí señalado. Hoy en día, los Estados Unidos instrumentalizan un conjunto de poderes otorgados por el Congreso a las autoridades ejecutivas y policiales que ha vulnerado seriamente el tradicional garantismo de los derechos ciudadanos, la inviolabilidad del domicilio y la correspondencia, etc.

El terrorismo como blanco internacional ha catalizado la aceleración de dicha tendencia de reforzamiento de los aparatos estatales territoriales. No estamos, visto el asunto en términos claros, ante un proceso de transformación o delegación de la fuerza coercitiva en instancias de carácter interestatal o supranacional. El unilateralismo norteamericano tan criticado hoy es en realidad el caso extremo de un modelo globalizado de reforzamiento de la capacidad de los Estados territoriales para enfrentar la criminalidad y los desafíos violentos que los procesos de globalización inevitablemente traen consigo.

Los Estados Unidos ostentan el dudoso honor de ser el país del mundo con el mayor promedio de habitantes tras las rejas. En efecto, casi dos millones de personas son actualmente reclusos, condenados o en espera de sancionamiento legal, y el sistema carcelario americano gasta más en ciertas regiones que el sistema de educación superior pública. Igualmente, en los países europeos, específicamente en España, y en América Latina se ha incrementado el gasto carcelario y tendencialmente es mayor el porcentaje de la población tras las rejas. En nuestro país una de las prioridades de la política en materia de justicia es la construcción de nuevas cárceles algunas de ellas concesionadas y se especula en la posibilidad de replicar el modelo norteamericano de privatización de la gestión administrativa del sistema panóptico.

Esta tendencia global tiene efectos contradictorios dado que un incremento desmesurado del gasto militar y en seguridad interior

desbalancea el gasto social y la capacidad de los Estados para actuar como promotores del desarrollo económico. Y con ello se actúa primordialmente sobre los efectos, valga decir se incrementan los recursos para la persecución de las bandas criminales, pandillas juveniles, redes de narcotráfico, y otros delitos globales contemporáneos, pero no se construye política pública de seguridad que tienda a desmontar la causalidad estructural que ha generado el incremento de la delincuencia, que se encuentra indisolublemente relacionada con asimetrías sociales, y con procesos de exclusión y marginalización.

Como lo advierte Z. Laïdy (2004), el ideal de política desde el punto de vista del Deber Ser, es la creación de un multilateralismo en materia de seguridad global. De esta manera, se trataría de llevar a la realidad el esquema hasta ahora ficcional de la “Comunidad Internacional”, entendiendo que ésta se constituye como un actor macro colectivo, una suerte de Leviatán global, que mediante acciones consensuadas estaría en capacidad de defender la sociedad global contra la criminalidad, el terrorismo y que, al mismo tiempo, coordinaría acciones de política pública global para promover el desmonte de las causalidades sociales y económicas de la criminalidad y de la seguridad.

Pero en el plano real lo que domina en la actualidad, particularmente derivado del poder asimétrico militar y político de los Estados Unidos, es el unilateralismo. Z. Laidy tiene toda la razón cuando destaca las diferencias conceptuales frente a los desafíos de la inseguridad global que provienen paralelamente de los Estados Unidos y de la Unión Europea. Mientras el primero es soberanista e unilateralista, la segunda intenta acciones globales de responsabilización, disminuyendo el peso ontológico de las Soberanías territoriales nacionales, en función de lo que Weber denominaba ética de la responsabilidad.

Bajo la lógica ya señalada de tratamiento policivo de la inseguridad global y específicamente de la lucha antiterrorista, los Estados Unidos, después del desplome de la Unión Soviética y el cambio en las relaciones internacionales suscitada por la disolución del esquema bipolar, han asumido un papel de gendarmería global. Las alianzas regionales de tipo militar en términos de seguridad han revelado su fragilidad y ello explica la mayor inestabilidad y el caos que reina actualmente en las relaciones

interestatales, y en las respuestas de política pública transnacional a los desafíos de la inseguridad y la criminalidad.

Riesgo y responsabilización como ámbitos de reformulación de las políticas públicas sustentables

En el actual contexto, la Soberanía como rasgo central del Estado, se transforma y se sustituye por la función de responsabilización. A diferencia de la primera, esta última no implica un monopolio, una preminencia central del papel de Estado, sino que define a este en su tarea coordinadora en términos de redes y flujos, o para decirlo en el lenguaje de Niklas Luhmann (1995; 1998), los sistemas y subsistemas interrelacionados poseen capacidades autoregulatorias, e interactúan mediante mecanismos coordinadores. En suma, desde dicha teorización, el papel del Estado soberano se resiente ontológicamente y se subvaloriza en ámbitos coordinatrices, respecto de macro organizaciones y formas institucionales no definidas por la función soberanista de los aparatos estatales territoriales.

La concepción de Seguridad Ciudadana va más allá del límite ontológico que la filosofía política había tradicionalmente definido para el individuo, particularmente en términos de la expresión “Cuidado de sí mismo”. Michel Foucault, había advertido con lucidez que esta ideología del auto cuidado, con el predominio de la Soberanía estatal, aun en las sociedades estatales centralistas de los tiempos antiguos, sería reemplazada, por la funcionalidad gubernamental; en ese primer momento en manos de los Monarcas y los príncipes, a través de la función central del “pastorado”.

Esta metáfora, recurrente en la tradición cristiana y en otras religiones mundiales, implica que la tutela en la ciudad terrestre sobre la suerte de los individuos, no le corresponde estrictamente a la interrelación familista o patriarcal entre estos, sino que se constituye en una prerrogativa del aparato estatal. En los siglos que vieron emerger el Estado soberano centralizado bajo la figura de la nación-Estado, se dio el auge fulgurante del pastorado estatal que arrinconó los espacios de lo privado, subordinándolos en términos del derecho público.

Es así, como incluso la capacidad de autorregulación sobre la vida y la muerte que se expresa en la eutanasia o en el derecho al suicidio,

terminaron siendo criminalizados por la inmensa mayoría de los Estados modernos. El propio derecho penal, aparece como un automatismo de la punición, que se apropia el espacio ontológico del cuidado de sí mismo. Toda violación a los derechos de vida no será responsabilidad de los individuos, sino que resultará en un ataque y en una vulneración de la prerrogativa estatal que ha avasallado los derechos individuales al cuidado de sí mismo. (Foucault, 1999, 2004b).

De manera adicional resulta conveniente precisar cuáles son estructuralmente las nuevas formas, posmodernas, de control societal. Como lo advirtió Michel Foucault en diversos trabajos sobre el sistema carcelario y las formas de reclusión, el paradigma de la sociedad capitalista industrial fue el “Panóptico”. La sociedad disciplinaria implicaba, de suyo, un conjunto abigarrado, un tejido interactuante, de formas de reclusión social de naturaleza organizacional. No era éste en lo fundamental un procedimiento estatalizado, sino más bien de naturaleza societal.

En el rango intermedio entre el Estado como instancia centralizadora del poder político, y la esfera de las decisiones individuales actúan, en la perspectiva foucaultiana, un conjunto de instituciones que configuran reglas, y de organizaciones que las instrumentalizan, y que permiten construir el disciplinamiento social. En lo fundamental, se trataba de procedimientos de reclusión, que implicaban limitaciones y autolimitaciones sobre el cuerpo, fundamentalmente en términos de la espacialidad.

La sociedad contemporánea globalizada ha reemplazado —parcialmente por supuesto dado que las cárceles y otras formas de reclusión siguen siendo plenamente vigentes— los mecanismos espaciales por otras formas renovadas de disciplinamiento “Panóptico”. En primer lugar, el panóptico en sus comienzos tal como lo diseñó V. Bentham implicaba el control visual de los vigilantes sobre los reclusos, se ha extendido hasta extremos impensables en el siglo XXI gracias a los medios electrónicos, los vídeos, la satelización, las técnicas de reconocimiento ya no sólo a través de la huellas dactilares, sino utilizando metodologías ópticas, de tal manera que el “Gran Hermano” puede perfectamente vigilar la movilidad y actividades vitales de los habitantes. Este esquema de observación en un plano mucho más político, ejerciendo los criterios de la Soberanía externa se evidencia en las tecnologías de reconocimiento

satelital que han sido enormemente útiles en el apoyo norteamericano a la lucha contra la insurgencia colombiana y en la erradicación de los cultivos ilícitos.

Quizás los límites al panóptismo contemporáneo totalizante, se encuentren en los fenómenos de exclusión y marginalidad. No es lo mismo vigilar al ciudadano consumidor-cliente, integrado a la sociedad globalizada que a aquellos que permanecen en sus márgenes; que carecen de modalidades de inserción electrónica, no poseen tarjetas de crédito o débito, no realizan transacciones mercantiles, se mueven prioritariamente en las esferas de la economía informal, etc. Es en estos intersticios entre el mundo de la informalidad y de la formalidad y racionalidad dominante de tipo instrumental, donde encuentra un espacio de despliegue la criminalidad y la inseguridad global.

En un tercer nivel, el encadenamiento del control y la manipulación se expresa en la autorregulación individual. La ideología managerial, el darwinismo social, el liberalismo estatuido en discurso hegemónico global, han construido un imaginario, un sistema de códigos y de signos lingüísticos, de lenguajes y metalenguajes, que expresan una moralidad utilitaria con valores preeminentes de auto responsabilización, con una cultura de autocontrol que conduce a los individuos insertos en la economía global, a aprender a relacionarse con las reglas, los sistemas institucionales y morales dominantes, y a ser, en este sentido, plenamente adaptativos. Lógica de reconocimiento que se despliega prioritariamente en la esfera del consumo y la publicidad mediática, y en las formas estereotipadas de movilidad social e integralidad bajo los valores dominantes de la globalización neoliberal.

Paradójicamente, los mecanismos contemporáneos de desregulación y mercantilización le devuelven al ciudadano, este “cuidado de sí mismo”. Pero en términos tales que ya no existe la protección comunitaria y familista que garantizaba el espíritu de cuerpo y la solidaridad gregaria de tipo tradicional. Empero esto, se expresa en los términos gramática “del riesgo”, con sus componentes de precarización en el auto sostenimiento económico, y despliegue de la criminalidad y la incivilidad. De allí, los espacios de la inseguridad como formas vivenciales, a las cuales pretenden responder las actividades estatales frente a las demandas sociales que resultan del agobio de la seguridad civil.

Hugues Lagrange (2002) señala, intentado explicarse la genealogía de la inseguridad civil, que las jerarquías y los esquemas de regulación laboral de carácter disciplinario a la manera clásica se han disuelto, y que actualmente predomina una flexibilidad vinculada a cambios en los procesos de decisión y a una búsqueda de desempeño que se estructura sobre la autorregulación en un mundo complejo e interdependiente. Las distancias estatutarias, afirma, se han reducido; las relaciones interpersonales se negocian o se ajustan por fuera de todo protocolo. Esta disminución de los esquemas tradicionales de represión, implica un incremento de las capacidades de adaptación. La reducción de las relaciones de subordinación hace que, en la sociedad, en últimas, las formas de operación libertaria se amplifiquen. La hipótesis que subraya es la del predominio del “Hombre Incontrolable”, que ha escapado al control disciplinario⁶⁴.

En realidad, esta visión sólo encierra una verdad parcial. Es verdad que bajo el esquema individualista demoliberal se han amplificado los espacios de las libertades individuales y civiles. Que las épocas del control autoritario en el proceso productivo y en el mundo de la vida han disminuido en la actual etapa de capitalismo posmoderno y posindustrial. Empero, como lo acabo de subrayar, las formas de dominación y control se han sofisticado e incluso sublimizado en la interioridad de las conciencias individuales. Las nuevas agendas en materia de seguridad ciudadana, seguridad colectiva, y seguridad internacional, implican, por consiguiente, un intento estatal por reforzar la función de la Soberanía, entendida como capacidad del Estado de dirigir y controlar a sus respectivas poblaciones. Sin embargo, en algunos casos los Estados territoriales instrumentalizan procesos decisionales que corresponden a disciplinamientos macroeconómicos globales, como fruto de las decisiones de política por parte de los organismos multilaterales centrales al sistema globalizador actual. En este sentido, un síntoma preciso de la crisis del Estado en nuestro tiempo lo podremos ilustrar en la medida en que la política actual es muy diferente de los patrones clásicos. Evidentemente, existe un salto o un lapso entre la

⁶⁴“Las posibilidades que igualmente ofrece el desarrollo de la sociedad de consumo ha entrañado una elevación de las aspiraciones a la movilidad social en todas las capas de la población. A la ética del esfuerzo en el largo plazo la sustituye progresivamente una valorización del placer y de los anhelos de corto término...” (Lagrange, 2002, pp. 15)

teoría política y la práctica real de la vida pública. Probablemente, la separación más importante se deriva de la incapacidad de vastísimos sectores de la población mundial a los terrenos de la discusión y de la decisión. El elitismo de la vida política es, hoy en día, una tendencia inevitable en el contexto de la mundialización. La estructuración de las fronteras nacionales, como continentes de la acción.

CAPÍTULO 10

Capítulo 10

Los derechos humanos como campo de acción de las políticas públicas

Introducción

El estudio de las políticas públicas indica que nos encontramos ante un campo académico relativamente reciente, que a menudo se confunde con los dominios propios de la Ciencia Política o la Sociología del Estado. Sin embargo, pese a su novedad cada vez es más reclamado como uno de los elementos centrales para el entendimiento del funcionamiento del aparato estatal, específicamente, en su relación con los Derechos Humanos. De esta manera, se pretende visualizar cómo el Estado, efectivamente, promueve, protege e implementa políticas para la protección de los de los ciudadanos, albergados en los diferentes niveles de soberanía nacional estatal. Ello es así, aunque se reconozca la dimensión proactiva que, en materia de diseño, conceptualización, y caracterización de los Derechos Humanos —históricamente hablando— les ha correspondido a las diversas comunidades nacionales. Largos procesos históricos han marcado este proceso, cuyo primer ciclo puede fecharse durante el siglo de las luces, a partir de las revoluciones americana y francesa, cuya influencia se sintió de manera decisiva en las gestas independentistas de la América Latina del siglo XIX. Estos derechos resultan afirmados de la propia idea de soberanía nacional y de ciudadanía como factor legitimador de la misma, reconociéndolos como parte de una enorme productividad de las sociedades.

Hoy se comprende con claridad meridiana que la sola legitimidad ciudadana y los principios de la soberanía popular no constituyen, por sí solos, referentes que permitan el reconocimiento efectivo, en las prácticas sociales y cotidianas del conjunto de dichos derechos. Esto en razón a que la experiencia histórica ha desmentido el carácter evidente y auto referenciado de tales derechos. En consecuencia, hoy se entiende que no pueden garantizarse efectivamente sin el refrendamiento de la correspondiente instancia estatal.

Esta afirmación se hace para situar los términos de referencia del presente documento, y ello dado que en los debates sobre Derechos Humanos se pretende erigir una crítica fundada en muchos casos concretos en argumentos reales y motivaciones legítimas, según la cual hay que tratar de independizar o autonomizar los Derechos Humanos del manejo estatal. Con ello se quiere, usualmente, proteger la autonomía de las comunidades en tanto los derechos corresponden a ellas y son el resorte mismo de su existencia, frente al paternalismo estatal.

En la historia reciente de las sociedades contemporáneas se reconoce el peligro que la tutela de los Derechos Humanos, asignada de manera monopólica al Estado, haya servido para que en nombre de estos derechos, los Estados, bajo una dialéctica de fines-medios, puedan a menudo justificar la limitación o la disminución sensible de ciertas garantías constitucionales, con miras, según la retórica estatal de la que se trate, a privilegiar la protección de cierto tipo de derechos en desmedro de otros.

Recuérdese que cuando se elaboró la Carta de Naciones Unidas en 1948 se hizo una distinción entre derechos de primera generación y de segunda generación. Los primeros derechos eran básicamente los civiles y políticos. En tanto que la segunda oleada de derechos implicaba el reconocimiento que muchos de los primeros no tendrían sustancialidad si no se plasmaban en términos de derechos sociales, económicos y culturales.

En el contexto de la “Guerra Fría”, los países de la órbita comunista argumentaron que ellos protegían efectivamente y garantizaban los derechos sociales, económicos y culturales, en tanto que las potencias capitalistas afirmaban que ellas le daban primacía al primer tipo de derechos y criticaron al Socialismo “realmente existente” porque al

otorgar derechos y compensaciones materiales obtenían una “licencia” para anular o limitar severamente las libertades cívicas y políticas. Es muy frecuente en esta dirección, como lo veremos más adelante, que desde el Estado se utilicen como un argumento los Derechos Humanos para limitar el rango de acción de éste, así sea en esferas sectoriales o parciales, según los modelos de sociedad, los principios morales y justicialistas, que inspiran la acción de los respectivos gobiernos.

El pasado siglo fue en este sentido un escenario de confrontación entre la retórica promulgadora de los derechos humanos y las prácticas de violación sistemática de los mismos. El totalitarismo de Estado de derecha y de izquierda, el autoritarismo militarista y castrense, los nacionalismos radicales, etc., que tuvieron un influjo significativo en la cultura política latinoamericana, derivado de su antecesor decimonónico el caudillismo patriarcal, junto con las prácticas de sociedad disciplinaria, implicaron limitaciones serias a los derechos individuales, las libertades civiles y a la posibilidad de disentir pacíficamente del *statu quo*, o del sistema establecido, nos advierten acerca de los peligros incorporados al dejarle la potestad de los Derechos Humanos, exclusiva y primordialmente, a los respectivos Estados-Nación.

Otro tipo de críticas respecto de la acción Estatal en la garantía de promoción y protección efectiva de los Derechos Humanos tiene que ver, con las evaluaciones acerca de la incapacidad institucional, derivada de factores históricos–estructurales, de muchos de los Estados particularmente en América Latina, para garantizar efectivamente los Derechos Humanos. En esta perspectiva, no se trata de diagnosticar acerca de si desde las esferas gubernamentales se quiere o no promover los derechos humanos, lo cual puede darse por descontado en los Estados democráticos o sociales de derecho, sino que se hace el análisis sobre la base de determinar desde diversos ángulos o perspectivas las limitaciones que los Estados tienen para garantizar efectivamente el cumplimiento de sus obligaciones con los ciudadanos, y específicamente la tutela de que los derechos consagrados constitucional y políticamente, le sean reconocidos objetivamente a los asociados.

Pero en realidad, el problema no es si contamos o no con el Estado para garantizar los derechos humanos, o si, es posible alternativamente,

que el resorte fundamental de los derechos humanos le corresponda a los ciudadanos y específicamente a las comunidades organizadas. En realidad, sin Estado no hay Derechos Humanos. Estos derechos comenzaron a existir efectivamente, no sólo como un campo académico y de teorización filosófica política o jurídica, sino como una realidad efectiva que los ciudadanos podían efectivamente reclamar, cuando los principales Estados, a través de las llamadas revoluciones burguesas de los siglos XVIII y XIX, los consagraron institucionalmente y fundamentaron su legitimidad, en la soberanía popular que implicaba, *per se*, el que el Estado como dirigente de la sociedad políticamente organizada, tenía la responsabilidad, una atribución que constituía en sí misma un poder fundamental, de garantizarle derechos de diverso tipo a sus ciudadanos.

Sólo así se pudo efectuar el tránsito desde la condición de súbditos, (que como su denominación, lo implica, eran las personas consideradas en su minusvalía asimétrica frente al Estado; particularmente en relación con el absolutismo) hasta la condición de ciudadanos, término cuya denominación implica la atribución expresa y fundacional de derechos irrenunciables, que constituyen la base de los pactos políticos que configuran la soberanía y la delegación del poder por parte del pueblo a las minorías gobernantes, a través de procedimientos ciertos y determinados que incluían por supuesto también las mismas posibilidades de revocatoria, de censura, o de derecho a la rebelión, en los casos extremos que la historia ha consignado de manera fehaciente.

La relación existente, entonces, entre Estado social de derecho, Derechos Humanos y políticas públicas, consiste en entender que el Estado social de derecho a través de las políticas públicas cumple su función de ser garante de la promoción y protección de los distintos Derechos Humanos, que las comunidades políticamente organizadas han reconocido para sí mismas, tanto en términos de los individuos, como de las comunidades y colectividades, como en cuanto a la universalidad de los derechos, incluyendo, en este último terreno, los derechos de nuevo tipo de carácter ecuménico o patrimoniales de toda la humanidad.

No se trata de retornar a un paternalismo o a un autoritarismo que permita que el Estado se haga dueño y monopolice los derechos ciudadanos. Al contrario, la discusión sobre políticas públicas y Derechos Humanos pretende un objetivo claramente definido: reconocer que

siendo el Estado el garante de los Derechos Humanos, y estando tentado en muchas ocasiones a vulnerar esos derechos, por el juego de intereses dominantes en la sociedad, por la presión de los grupos de interés, clases, elites corporativas, militares, religiosas, etc., se hace indispensable que la sociedad civil, las comunidades organizadas y los distintos ciudadanos hagan suyos, se apropien los diversos derechos, reclamen por su ejercicio y reconocimiento activo, y establezcan, por consiguiente con su respectiva jurisdicción estatal o con los distintos agentes gubernamentales, una relación clara y diáfana en cuanto a reconocer que el deber de garantizar, la efectividad de los derechos es un ámbito del resorte del Estado, y éste, en este sentido se debe a los ciudadanos.

A menudo, las propias voces que lideran las opiniones públicas en América Latina desvían su atención de este punto crucial; por ejemplo, frente a la recurrente y sistemática violación de Derechos Humanos que se enfrenta en Colombia en virtud de la guerra irregular crónica que nos asola, y de los problemas inherentes a la marginalidad, la expansión de la pobreza y el subdesarrollo, se señala que la violación sistemática de dichos Derechos Humanos es responsabilidad “de todos”. Con esto simplemente se elabora una teoría que aparentemente sirve para la justificación de conducta auto-espiatorias o voluntaristas, que difuminan, y colocan en una nebulosa el que la responsabilidad tutelar por la violación de los Derechos Humanos, aun cuando ésta sea producida por actores no estatales o enfrentados al *establishment*, le corresponde al Estado social de derecho y a las autoridades legítimamente instituidas.

En tal sentido, la concepción de políticas públicas que reivindica la construcción de las mismas a partir de las demandas ciudadanas y sociales, nos sirve como una adecuada herramienta para luchar contra las tentaciones del Estado, a través de sus diversos agentes, personas e instituciones, para extralimitarse en el resorte de su campo de acción y protagonizar así violaciones de diverso orden a los derechos de los ciudadanos. Por lo tanto, en este orden de ideas se trata en el presente ensayo de abordar la evaluación y discusión de las políticas de derechos como un campo que permite el control —político en el buen sentido de la expresión— que, por parte de los ciudadanos, debe hacerse respecto de la acción de sus gobernantes.

Este principio es una suerte de tutela moral y social que está a la base misma de la legitimidad del Estado social del derecho. La anterior tesis aumenta su importancia en un época en la cual, como viene ocurriendo desde hace cerca de dos decenios, bajo los imperativos de la globalización y la liberalización económica y política, se ha tendido al desmonte del Estado social del derecho, bajo sus figuras de Estado de bienestar y Estado intervencionista. Este modelo de organización gubernativo estuvo signado por el papel que el Estado asumió como árbitro de los conflictos sociales, mediador que instrumentalizaba salidas o soluciones en términos de política pública que implicaba un amplio grado de consenso social, acerca de los fines de la acción gubernamental y las determinaciones sociales de la agenda del interés público. Sin embargo, el influjo del neoliberalismo y las corrientes reformadoras que han intentado parcialmente el desmonte del Estado social de derecho, hacen que hoy el Estado tienda a convertirse en un elemento cada vez más inhibitorio de la acción pública y el que el aparato gubernamental pretenda entregarle el resorte de la protección de los Derechos Humanos a la propia ciudadanía. Este es uno de los efectos negativos de las políticas patrimonialistas y de la privatización del interés público que caracterizan dichas reformas neoliberales.

El Estado como agente promocional y reactivo de políticas públicas sobre Derechos Humanos

La idea que usualmente se tiene según la cual es Estado es un ente abstracto y monolítico que debe responder por las demandas específicas de políticas públicas en el campo de los Derechos Humanos, es una imagen superficial e inadecuada del proceso de producción, y de construcción social de políticas públicas. Desde el siglo XVIII el modelo prevaleciente en las sociedades democráticas ha sido el de la división de los poderes públicos, mediante mecanismos denominados de frenos y contrapesos.

Instancias definitorias de las políticas públicas sobre Derechos Humanos

Así cabe distinguir en ese primer lugar a la instancia que define las políticas públicas. Esta sería en los últimos años en Colombia la Asamblea Nacional Constituyente que nos dotó de una nueva Constitución, marco

de referencia de producción de políticas públicas, mientras esta no sea derogada. De manera correlativa, el poder legislativo, que constituye el elemento que institucionalmente tiene a su cargo el moldeo y la definición específica de las distintas políticas públicas sectoriales y territoriales. Cabe resaltar y esta es una especificidad colombiana, que ha suscitado profundas polémicas, el papel de productividad es adicionalmente políticas públicas que le corresponde a la Corte Constitucional.

En efecto, esta institución se alejó sistemáticamente del modelo exegético que prevalecía en la Corte Suprema de Justicia a la que reemplazó en sus funciones de manera parcial, antes de la expedición de la Constitución de 1991. Esta última institución se limitaba a tratar de contrastar el texto o letra de la ley con los principios constitucionales, para establecer si existía o no correspondencia o contradicciones entre la norma central y las derivadas. En cambio, la Corte Constitucional actual influida por novísimas doctrinas jurídicas que consideran al elemento contextual, fáctico o real, de concreción de derechos y deberes establecidos en el ordenamiento jurídico, mucho más significativo que la mera exégesis o interpretación de la letra de las normas constitucionales.

Los fallos y las sentencias de la Corte Constitucional han implicado productividad de políticas públicas en campos tan diversos como la asignación presupuestal, la política de vivienda, la política educativa, y por supuesto, en muchos ámbitos en donde se concretan derechos civiles y políticos, derechos colectivos y ambientales, y no sólo como usualmente se lo subraya, en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales. Recuérdese aquí que la noción de multiculturalidad es fundamentalmente una introducción derivada de sentencias de la Corte Constitucional de nuestro ordenamiento legal. De la misma manera podremos desglosar la productividad de políticas públicas en los niveles subnacionales, tomando en cuenta las competencias limitadas que poseen las autoridades legislativas y protolegislativas en los departamentos y en los municipios.

Instancias ejecutoras de políticas públicas de Derechos Humanos

Un segundo factor de análisis es la ejecución o implementación de políticas públicas. Esa es una tarea que le compete al poder ejecutivo o

gubernativo. Dichas autoridades poseen limitaciones estructurales para modificar los términos generales en los que surge y se institucionaliza una política pública, pero en cambio tiene un gran radio de acción puesto que es de su competencia el asignar efectivamente recursos financieros, dado que la iniciativa del gasto público en Colombia la tiene el Ejecutivo, así como el manejo cotidiano de las adiciones presupuestales o de los traslados de los montos previamente aprobados en los términos fijados por la ley, de recursos humanos es decir la capacidad de movilizar la burocracia gubernamental en pos de un objetivo de política pública, y finalmente la capacidad de negociar, por los demandantes de la política pública con los grupos de interés beneficiados o afectados por la política los términos explícitos o reales de implementación de la misma.

Instancias fiscalizadoras y protectoras de los Derechos Humanos

En tercer lugar, el poder jurisdiccional, jueces, magistrados, y en general el conjunto del ordenamiento de justicia del país que, tal como lo había señalado en el siglo XVIII Jean Jacques Rousseau, son otra manera de entender el poder gubernativo; sólo que aquí se trata primordialmente de autoridades que coactivamente obligan al cumplimiento de los mandatos que previamente ha establecido el poder constituyente y el poder legislativo. El denominado “gobierno de los jueces”, corresponde como ya lo expliqué, más bien a una invasión “o transposición” de ciertas competencias de la Corte Constitucional hacia el poder legislativo. De otro lado, la tutela por parte de los jueces ha implicado un mecanismo de coacción en términos concretos, espacio tiempo y recurso, para que una política pública fijada previamente por el esquema normativo e institucional, sea acatada, ejecutada e implementada por el poder ejecutivo gubernativo.

En lo atinente al tema que nos ocupa, la protección de los Derechos Humanos, este es un campo que específicamente concentra buena parte de la intervención del poder judicial, como uno de los principales resortes de concreción garantista de las políticas públicas de protección de derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales, etc. En nuestra sociedad, los fallos de los jueces intentan remediar, a veces de manera infructuosa, las incapacidades del nivel ejecutivo para satisfacer

el cumplimiento de demandas de política pública por parte de los ciudadanos, que ya están plenamente establecidas desde el punto de vista institucional y legal.

De este modo, aunque el mecanismo resulta aparentemente expedito puede representar a la larga un debate, dado que órdenes propiciadas por el poder judicial resultan inaplicables en términos de la limitación de recursos o de la naturaleza misma de la estructura del poder gubernativo, en los distintos niveles del ordenamiento territorial, y también en los campos o ámbitos de las políticas territoriales. Otro protagonista en cuanto a protección e implementación de políticas públicas lo constituyen los organismos de control. Simón Bolívar, en el siglo XIX, al diseñar la arquitectura político institucional de las nuevas repúblicas soñaba con un “poder moral”, que se encargaría de vigilar el acatamiento de los ciudadanos, tanto de los que ocuparen cargos públicos como de los ciudadanos raso, a los principios de la civilidad, de la virtud cívica del compromiso con el interés público. Esta fue una utopía que no se concretó, pero que podemos reconocer de manera parcial en el papel que en el diseño institucional demoliberal juegan los organismos de fiscalización. Así, instituciones, tales como la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo recientemente creada, las personerías municipales, las contralorías municipales y departamentales, etc., significan el surgimiento de un abigarrado conjunto de instituciones y organizaciones derivadas que tiene como competencia específica la defensa de los derechos ciudadanos y el acatamiento que le deben los funcionarios públicos y las instituciones gubernamentales tales a las normas imperativas de la Constitución y la ley; y en el caso que nos ocupa: la satisfacción de los principios que rigen la provisión y la garantía de los derechos humanos de diverso orden.

Conflictos entre los poderes públicos que intervienen en la implementación de los Derechos Humanos

Los anteriores elementos constituyen en realidad una cara de la moneda. Se trata de las diversas manifestaciones institucionales del Estado-Nación que tiene la competencia de tutelar y garantizar los derechos ciudadanos. Cabe observar aquí —como se dijo anteriormente—

que éstas cuatro grandes institucionalidades con frecuencia presentan colisiones, los “choques de trenes” a los que se alude cuando unos pretenden invadir el campo de los otros, o situarse por encima del resto; aunque el diseño institucional demoliberal supone la independencia o autonomía de cada uno de estos poderes y su naturaleza complementaria.

En el esquema presidencialista que hemos heredado desde la conformación de las repúblicas liberales del siglo XIX existe, por supuesto, una predominancia claramente reconocible de que el poder ejecutivo invada los resortes del poder legislativo. Bien sea mediante el decomiso de las funciones legislativas a través de mecanismos de Estado de excepción, que vulneran frecuentemente los Derechos Humanos; o mediante procesos de negociación política que implica trasferencias clientelares y prevendarias, que los miembros de los organismos legislativos le deleguen al poder ejecutivo la facultad que la Constitución les ha asignado, de hacer o de producir la ley. Asimismo, resulta prácticamente inevitable el choque muchas veces sordo, tumultuoso entre los poderes del gobierno que ejecutan políticas y los ámbitos de control jurisdiccional. Como lo anota un informe de la Contraloría General de la República:

“No son de extrañar las evidentes contradicciones entre unos y otros Ministerios, o al interior de estos. Son frecuentes también políticas y acciones contradictorias entre los municipios, los departamentos y la nación. En esta misma materia, son recurrentes los conflictos de competencia entre diversas agencias del Estado. A título de ejemplo, valga mencionar los intereses encontrados entre los Ministerios del Medio Ambiente y los de Minas y Energía o de Transporte o las confrontaciones entre las Unidades Ambientales Urbanas y las Corporaciones Autónomas Regionales” (Informe de Gestión, 2000: 11).

Aun en el seno de los distintos poderes frecuentemente se presentan conflictos. En los últimos tiempos en el proceso de negociación con las organizaciones insurgentes, se pueden reconstruir con cierto detalle una historia de confrontaciones y de diferencias discernibles entre la oficina del Alto Comisionado para la Paz, y las posiciones del Ministerio de la Defensa. Igualmente resulta reconocible y la divergencia de enfoques y puntos de vista en cuanto a la ejecución de políticas públicas por parte del Ministerio del Trabajo, respecto del Ministerio de Hacienda o para

colocarlos en términos mucho menos coyunturales, entre los organismos que manejan la asignación y distribución del presupuesto y aquellos ministerios y organizaciones que tienen a su cargo el cumplimiento del mandato constitucional del gasto social, y de la provisión de los derechos sociales, económicos y culturales. De lo ya dicho se colige un primer momento de confrontación/mediación, el cual se produce en el seno del propio aparato del Estado entre las diversas instituciones que lo constituyen, las que no dejan de configurar intereses específicos que frecuentemente se entrecruzan, por lo cual resulta de alguna manera indispensable mediar y concertar tales diferencias.

Las políticas públicas como mediación y escenarios de negociación y choque de intereses en la aplicación de los Derechos Humanos

Las políticas públicas están lejos de ser un simple proceso, a través del cual una pequeña cúpula gubernativa, sin tomar en cuenta el complejo juego de intereses y demandas sociales, define un curso de acción, asigna unos recursos y movilizan una burocracia en pos de un objetivo determinado. Esta es una imagen ideal y falsa de lo que ocurre efectivamente en el campo de las políticas públicas. La imagen real es, por el contrario, abigarrada y contradictoria. El escenario de la productividad y de la implementación de las políticas públicas es un escenario de negociación/confrontación entre multitud de actores. Sólo teniendo claridad al respecto, las comunidades demandantes sabrán utilizar las fisuras entre los diferentes agentes estatales, reconocer rivales, aliados potenciales, en otros sectores de la propia sociedad civil, para configurar estrategias de acción que permitan una incidencia cierta y duradera sobre la naturaleza de las políticas públicas, garantizando que sus demandas sociales sean afectivamente consideradas y registradas como tales por el Estado.

Las políticas públicas como obstáculo a la realización efectiva de los derechos humanos

Procesos de privatización y Derechos Humanos

Como lo se anota en otros capítulos de este libro, a partir de la década de los ochenta de siglo pasado, una oleada de reformas liberalizadoras

ha emprendido una tarea de desmonte del Estado de Bienestar y de las modalidades intervencionistas del mismo. En unos casos tal como lo hemos reseñado con ciertos ejemplos puede entenderse cabalmente que se trata de evitar una excesiva intromisión del Estado en esferas de la actividad económica que bien pueden ser desarrolladas por particulares. De este modo, manteniendo el ya señalado principio de subsidiaridad, resulta adecuado que el Estado concentre sus recursos escasos en tareas prioritarias y permita que la empresa privada u otro tipo de organizaciones de bienes y servicios puedan satisfacer demandas sociales.

En este sentido no cabe una condena total de las privatizaciones, así como igualmente tampoco resulta pertinente que en todos los campos, el Estado deba privatizar los bienes y servicios que garantiza para los ciudadanos ya que esto significaría la destrucción misma del Estado, al aceptar las teorías radicales de corte neoliberal del Estado mínimo, inaplicables en sociedades como las nuestras que tienen elevados índices de desigualdades sociales, exclusiones, marginalidad y violación tanto, desde el Estado, como de otras esferas de la sociedad, de derechos sociales, culturales, entre otros, para no mencionar el deterioro de los civiles y políticos que tradicionalmente implican este tipo de discusiones.

¿En qué medida la privatización como política pública afecta seriamente los Derechos Humanos?

En primer lugar, cuando la prestación de determinados bienes y servicios sociales son entregarse al sector privado—empresarial, el Estado no logra construir formas de control del ejercicio de dichos medios que garanticen calidad, transparencia, principios de equidad y que no fomenten la exclusión y la discriminación social. En tal sentido una política pública que pretenda garantizar el derecho a una vida digna, ha de tener en cuenta estas situaciones de inequidad, con el fin de elaborar fórmulas de política pública correctivas y compensatorias. Tal es el caso de la estratificación o segmentación de los valores de mercado según el nivel social, lugar de residencia, calidad de la vivienda o del acceso al servicio, etc., para que no se cobren tarifas universalmente configuradas, sino que puedan conformarse modelos de carácter compensatorio.

Aquí, aun cuando a menudo se acepte la utilización de dicho criterio los problemas aparecen en la aplicación específica de los mismos. Este ha sido el caso frecuentemente conflictivo de la reestratificación para buscar dirigir la situación fiscal de muchas empresas de servicios públicos domiciliarios. Luego debe reconocerse que cualquier servicio público domiciliario, prestado o no por el Estado tiene costos de producción, tiene un precio de mercado que debe ser satisfecho bien sea o a través de la compra de los mismos por parte de los beneficiarios o, como parte de las políticas compensatorias ya señaladas, mediante el otorgamiento de subsidios para los sectores más pobres y excluidos de la sociedad. En este orden de ideas, la estructura de los subsidios se basa en un argumento moral: las personas más pudientes de la sociedad, y el Estado que recauda impuestos provenientes de todos los ciudadanos, por razones de justicia social, adoptan como política pública otorgar subsidios dado que ciertos sectores de la población sin ello no podrían acceder a determinados servicios y se perdería el carácter de universalidad y no exclusión de estos campos de política pública. Hoy en día las tendencias al desmonte total de los subsidios para los sectores más pobres y excluidos de la población o la excesiva e indiscriminada mercantilización de los bienes y servicios sociales generan la amenaza muchas veces concretada de atentar contra derechos de tipo universales a la vida digna por parte de los ciudadanos más pobres.

En lo que se refiere específicamente a la promoción, satisfacción y protección de los derechos humanos de diverso tipo, podría hablarse de procesos de privatización cuando el Estado no asume primordialmente en sus manos estas tareas sino que las delega al sector privado y/o social. En efecto, bajo dicha lógica muchas administraciones municipales actualmente no ejecutan con sus propios funcionarios, con sus propios recursos, las tareas antes mencionadas. Argumentando que existen serias restricciones de naturaleza fiscal, escasez de recursos o de personal, consideran que dichas actividades son del resorte de la sociedad civil.

Como lo advertimos al comienzo de este capítulo, este tipo de argumentaciones significan en la práctica una desprotección y desinstitucionalización de las garantías tutelares y, en lo correspondiente a Derechos Humanos, son una prerrogativa irrenunciable del Estado social de derecho. No equivale lo anterior a la subcontratación donde el Estado

con recursos propios y buscando alianzas estratégicas con sectores sociales y empresariales impulsa y promueve políticas de promoción y protección de los derechos humanos con la participación activa de la comunidad. En este último caso se trata en realidad, de una inteligente estrategia de sumar esfuerzos, en donde lo público y lo privado aparecen convergentes en la perspectiva garantista y satisfacen la provisión de los derechos ciudadanos.

Políticas públicas que afectan Derechos Humanos

Frecuentemente las políticas públicas que ejecuta el Estado, implican una vulneración parcial y/o total de Derechos Humanos. Resulta casi inevitable que ello ocurra en la medida en que una buena parte de los derechos humanos tienen un carácter controversial, y que otro conjunto significativo de los mismos tienen un carácter contradictorio. Muchos casos de la vida real son ciertamente difíciles de resolver en términos de que derechos contradictorios sean garantizados de forma simultánea.

A manera de ejemplo, probablemente una administración municipal pueda garantizar el primer término del derecho a la recreación y al uso del espacio público, pero al mismo tiempo deba configurar una política pública complementaria, en términos de reubicación de vendedores informales que han invadido dicho espacio. Este es uno de los aspectos cruciales de negociación entre las asociaciones de vendedores informales que se han incrementado en número y en cantidad de afiliados en la medida en que los procesos de desplazamiento han enviado decenas de miles de personas de extracción campesina a las grandes urbes de nuestro país. En esa medida, se constituiría una demanda compleja de políticas públicas de tipo local que tendría como criterio, sin violentar el espacio público y el disfrute del medio ambiente sano, proponer alternativas de reubicación en zonas especialmente consignadas para ello, por medio de programas de renovación urbanística, reinserción y fomento del empleo productivo, planes estratégicos de posicionamiento de una ciudad-región en términos tales que actividades como las turísticas o recreacionales tuviesen la capacidad de absorber positivamente la demanda de puestos de trabajo.

Como puede verse en este ejemplo resulta muy difícil que solo por la acción jurisdiccional; es decir, a través del fallo de los jueces o

de autoridades que tutelen y protejan derechos, puedan garantizarse simultáneamente derechos controversiales o contradictorios. Estos son campos que corresponden, más que a la teoría en sí misma, a la capacidad efectiva de una política pública asumida desde las distintas instancias responsables, con el fin de movilizar recursos para garantizar efectivamente la protección efectiva y complementaria respecto de derechos que son por su propia naturaleza contradictorios y aparentemente excluyentes uno del otro.

Desde luego, existen otras dimensiones de las políticas públicas en donde existen flagrantes violaciones de los Derechos Humanos por parte de agencias gubernamentales. Estas pueden clasificarse en dos tipos: por acción, o por omisión. En ambos casos las herramientas más efectivas para los ciudadanos que reclaman el cumplimiento del Estado en sus deberes constitucionales, en cuanto a promoción y protección de derechos, son, por supuesto, de naturaleza legal. Para ello, el sistema judicial y, alternativamente, todo el conjunto de organizaciones de control institucional y político que ya se han mencionado, tienen la potestad de garantizar y tutelar dichos derechos. La definición desde las políticas públicas debe comprender, por consiguiente, la irrenunciabilidad del ejercicio de instrumentos jurídicos de protección. Esta es precisamente una de las razones fundamentales para que el diseño del sistema de frenos y contrapesos, de separación de las ramas del poder público, haya arraigado en las culturas democráticas y civilistas.

Adicionalmente, debe tomarse en cuenta que en muchas ocasiones la formulación e implementación de políticas públicas que vulneren Derechos Humanos tiene que ver con el enorme tejido de influencias que desde los grandes grupos económicos y sociales de presión se configuran hacia el tramado de las acciones estatales con el fin de favorecer intereses particulares. En este caso, un buen principio que no siempre resulta diáfano en su aplicación, pero debe tomársele como referente, es el de la prevalencia del interés público o del conjunto de los asociados frente a intereses de carácter particular e individual.

Este tópico resulta complejo en la medida que muchos intereses particulares aparecen legítimamente estructurados como derechos colectivos, tal como el caso de las comunidades étnicas, los grupos de

género, los derechos de los niños, o de la tercera edad, los derechos del multiculturalismo, los derechos sexuales en cuanto a preferencia abierta no restrictiva por las autoridades, etc. Pocas veces consideramos que este tipo de derechos se pueden tutelar y garantizar efectivamente solo en cuanto se considere que aparecen subordinados al interés general de la sociedad. De otra manera, la presión de los particularismos destruiría el tejido social.

Buena parte de la literatura y de la argumentación reciente acerca del capital social y del capital cívico, residen precisamente en reconocer que tales intereses particularistas, solo pueden efectivamente existir en el marco más general de reglas de concurrencia e interacción colectiva que constituyen el ámbito del interés público. Ello implica que las políticas públicas en su estructuración jerárquica, han de delimitar, y circunscribir el ejercicio de derechos particulares e individuales. Esta es una de las cuestiones más difíciles en la configuración de políticas públicas, dado que el ordenamiento jurídico que hemos construido trabajosamente en las civilizaciones democráticas tiene como piedra angular la garantía de los derechos ciudadanos, en tanto primordialmente derechos del individuo que atienden a criterios de dignidad, autonomía, invulnerabilidad de la persona, etc.

La ciudadanía como constructora y demandante de políticas públicas en Derechos Humanos

Las dinámicas ciudadanas participacionistas

Para abordar este tema se plantea el interrogante ¿Cómo inciden los ciudadanos en las políticas públicas?, dado que desde esta arista se representa la otra cara de la moneda, es decir, la sociedad civil. Esta la constituyen sus diversos, plurales, y contradictorios intereses que provienen y tratan de influir en la productividad de las políticas públicas y en los procesos efectivos de implementación.

En concordancia con lo expuesto a lo largo de este capítulo, existen multitud de mecanismos, instancias y formas específicas a través de las cuales los ciudadanos individualmente considerados, y las comunidades organizadas de diverso orden, pueden incidir sobre las políticas públicas.

Cabe recordar aquí que para una buena comprensión de estos procesos de incidencia ha de tomarse en cuenta los tipos de política pública ya explicados anteriormente, así como el ciclo de las políticas públicas, además de tener en cuenta que una ciudadanía activa debe discernir hasta qué nivel o en qué estadio de las políticas públicas desea tener incidencia.

Esta expresión equivale a lo que en otros contextos se denomina usualmente participación. Cuando incidimos en una política pública determinada es porque como ciudadanos tenemos la capacidad efectiva de interlocución con el agente o agentes gubernamentales que tienen a su cargo el diseño, la ejecución o la evaluación de una política pública determinada. Por lo tanto, esto supone canales de institucionalización de los puntos de vista divergentes que permitan que el Estado, a través de sus diferentes agencias e instituciones, tome en serio las demandas de política pública, además de generar la cultura de la participación.

Las demandas en pro de la participación ciudadana para que esta vaya mucho más allá de la retórica o de la actitud de convidado de piedra que ritualiza y legitima decisiones previas, es uno de los asuntos cruciales para el fortalecimiento de la democracia y la elevación de la calidad e intensidad de las políticas públicas que satisfacen y garantizan y protegen Derechos Humanos. No deseamos enumerar aquí detalladamente los mecanismos de participación dado que son del resorte de otro documento, y más bien quisiéramos concentrar el análisis en las modalidades informales y sociales de participación y demanda de políticas.

En este orden de ideas podremos hablar de una primera instancia que consiste en la creación de grupos de presión provenientes de la ciudadanía y de las comunidades organizadas que con base en el modelo analítico del ciclo de políticas públicas han identificado un problema, o como lo afirman diversos autores, han logrado configurar una situación socialmente problemática.

Con la identificación del problema o de la situación socialmente problemática, le compete a los grupos organizados y específicamente a los líderes sociales y comunitarios, delimitar el mismo, es decir, darle una adecuada ubicación espacio-temporal al problema o a los problemas que se convierten en demandas sociales de políticas públicas; las cuales

han de tener claramente definidos su ámbito temporal, es decir, el momento en que se generó el problema, su evolución en el tiempo y las posibilidades en el futuro, que a través de la acción de una agencia o de varias de tipo gubernamental, la problemática pueda, progresivamente, ir siendo solucionada o, en otros términos, ser satisfecha la demanda ciudadana.

La espacialidad indica en qué dimensión de lo territorial se ubica la interlocución en términos de política pública, para identificar con claridad qué sectores sociales y comunidades resultan afectadas por el problema. Como se explicó anteriormente, para ello resulta muy útil el modelo que distingue las políticas sectoriales, de las territoriales y, si se llega a un nivel de análisis más amplio, podrían identificarse las agencias estatales que tienen la competencia —responsabilidad y capacidad efectiva— de darle respuesta institucional y de movilizar recursos de diverso orden para satisfacer la demanda ciudadana expuesta.

Hoy en día las comunidades organizadas y los ciudadanos que han dimanado de la constitucionalidad de 1991, tienen una capacidad relativamente consolidada para, además de identificar un problema, elaborar las fórmulas o alternativas a través de las cuales será resuelto. No se trata simplemente que las comunidades o los individuos reclamen del Estado político, políticas públicas y se mantengan en una posición solo de expectante. Es necesario persuadir y educar a las comunidades, grupos de interés y personas que demandan derechos para que tengan o construyan socialmente la capacidad de formular y diseñar las soluciones de política demandada.

Para volver a ejemplos ya mencionados, es probable que una comunidad pueda identificar un espacio institucional subutilizado que permita ampliar la cobertura educativa. Es posible que tales comunidades también obtengan apoyo y cooperación de organizaciones no gubernamentales y/o que se alíen con el sector público, con el fin que, mediante mecanismos de voluntariado o financiación externa, esas mismas demandas de cobertura en educación puedan ser satisfechas. También puede ocurrir que esta misma comunidad logre tener capacidad para diligenciar términos de referencia necesarios para inscribir una iniciativa en un banco de proyectos, con el fin de aplicar en pos de financiación de fondos públicos o de organizaciones de cooperación nacional e internacional.

Otra de las modalidades que inciden sobre políticas públicas es el propio proceso de ejecución de la política, mediante mecanismos tan conocidos y practicados en nuestro medio como los de la autogestión o cogestión. En este tipo de mecanismos la ciudadanía contrata o recibe el aval de alguna institución gubernamental, con el fin que ella misma sea ejecutora de un programa o proyecto y de esa manera concrete una política con sus propias manos. Ocurre así en casos como los de construcción de infraestructura básica y ambiental; v.gr, acueductos, alcantarillados, pequeños depósitos de residuos sólidos y líquidos, tareas de reciclaje, etc. Otro escenario que se presenta es aquel donde el espíritu cívico, es activado con el fin de que la suma de esfuerzos entre lo público y lo privado logren completar las capacidades limitadas de una agencia gubernamental específica en los distintos campos que sean demandados, allí se refleja la colaboración ciudadana y se refleja su incidencia en las políticas públicas.

Una fórmula que cada vez más se utiliza para que las comunidades y los individuos tengan incidencia en las políticas públicas, consiste en su participación activa en los procesos de evaluación y medición de impacto. Anteriormente se consideraba que la evaluación de las políticas públicas era una tarea eminentemente técnica que le correspondía a las propias agencias gubernamentales, a los organismos ejecutores que con ocasiones se subcontrataban para tal efecto, o, incluso, a los organismos de control que el Estado prevé en las diferentes áreas de la acción pública. Si bien es cierto que estos niveles de evaluación resultan indispensables, hoy en día se considera importante construir ciudadanía en torno al empoderamiento; es decir, al otorgamiento de una mayor capacidad de fiscalización y control ciudadano.

En la lucha contra la corrupción los distintos analistas que han estudiado con detalle el fenómeno, consideran que no existiendo fórmulas “mágicas” o automáticas para evitar este nocivo fenómeno de naturaleza mundial, una de las herramientas más realistas y efectivas que se pueda tomar en cuenta es la fiscalización y el control ciudadano. Ello compete a muchos aspectos desde la promoción de veedurías ciudadanas que investiguen el correcto destino de los fondos públicos, los tiempos de ejecución y los costos reales de los proyectos y de los programas

ejecutados, así como, de otra parte, la evaluación de la calidad e impacto real de las políticas. Este es un campo en el que aún falta mucho por construir.

En ocasiones se conoce acerca de la cobertura ampliada de un servicio, pero existen pocos datos ilustrativos de la calidad o grado de satisfacción de los supuestos “beneficiarios”. En tal dirección, los diferentes mecanismos de fiscalización y control social, son también una de las herramientas más importantes para demandar políticas públicas, en la medida que, a través de la utilización de este abigarrado arsenal de instrumentos e instituciones, se pueden corregir y lograr ajustes de una política que se considere inconveniente o insuficiente, o, incluso solicitar su eliminación o su radical transformación.

De igual manera, existen otros procesos de demandas de políticas públicas que implican dinámicas más fuertes de movilización social; ellas son las que se tipifican a menudo como “protesta social legítima”. Estas protestas tienen que ver con formas de movilización ciudadana en las que, sobre la base del garantismo constitucional a la libertad de expresión, los grupos afectados por una política pública o que requieren la satisfacción de una demanda social y que han encontrado oídos sordos en las instituciones gubernamentales, ejecutan mecanismos de hecho que implican formas de presión que tratan de hacer oír la voz de la inconformidad popular.

Otra alternativa es la utilización del mecanismo denominado *cabildeo*. Esta es una expresión introducida en el lenguaje político por la práctica legislativa y gubernativa estadounidense, que describe el trabajo de activistas profesionales que desempeñan una función de representación de intereses gremiales y corporativos, para incidir sobre los legisladores y el propio poder ejecutivo, en uno o en otro sentido, para que la implementación y la definición de una política pública dada, sea favorable a los intereses de sus representados. Para ello se buscan interlocutores que desarrollen mediaciones ante los decisores o implementadores de políticas públicas. Líderes gremiales, clase política, líderes sociales, organizaciones de representación tales como sindicatos, asociaciones, cooperativas, etc. a menudo constituyen las herramientas más utilizadas para que un grupo de presión haga oír su voz y tenga algún

grado de negociación e interlocución legítima con las agencias estatales correspondientes. En la actualidad, los grandes medios de comunicación de masas —prensa, radio, televisión, etc.— se convierten en portavoces y amplificadores de demandas explícitas o implícitas de la ciudadanía que reclaman políticas públicas por parte del Estado en sus diferentes manifestaciones.

Otro mecanismo muy utilizado en la actualidad para hacer demandas en ciertos temas cruciales de los Derechos Humanos es la apelación a la presión de la comunidad internacional. No es desdeñable el papel que organizaciones como Amnistía Internacional o *America's Watch* juegan desde el exterior en la promoción, vigilancia y protección de Derechos Humanos de distinto orden. Con la fuerza de la globalización y la internacionalización los agentes externos con frecuencia constituyen un elemento vital para la formulación y la demanda de políticas públicas, particularmente en aquellos casos en donde no existe o se carece de una voluntad política definida desde las instancias estatales para satisfacer las citadas demandas, las cuales en muchas ocasiones son consideradas improcedentes o ilegítimas.

En general, no sólo los grupos económicamente poderosos hacen cabildeo, ésta es también una actividad que desarrollan las regiones. Es conocido en Colombia el éxito relativo que los representantes regionales de muy diverso orden han tenido respecto del poder central para el favorecimiento en cuanto a ciertos tipos de política. Y las críticas o autocríticas que otras regiones se hacen por su incapacidad para concertar y unir fuerzas y producir con los mismos niveles de éxito, presiones para que políticas públicas favorezcan intereses regionales.

También, por supuesto los llamados grupos subalternos o las comunidades de base, sectores campesinos, sindicalistas, asociaciones profesionales, organizaciones que representan intereses sectoriales, en campos tan disímiles como el deporte, la recreación el entretenimiento, la industria cultural, el sector educativo, también intentan de manera sistemática y continuada configurar términos de interlocución que permitan negociación con los poderes que definen y que ejecutan las políticas públicas.

Los Planes de Desarrollo Municipal como escenarios para la construcción democrática de políticas públicas sobre Derechos Humanos

Actualmente el nivel municipal pretende ser el puente por excelencia para conectar las demandas ciudadanas y las respuestas estatales, generando mecanismos de participación comunitaria. Así, “la ley legitima tal participación con miras a evitar el conflicto entre Estado, Nacional y comunidad local, trasladándolo a la instancia administración municipal-comunidad.” (Poveda, 1996: 65). De otro lado, es necesario reconocer que hoy en día la principal herramienta para conectar demanda y oferta de políticas públicas locales la constituyen los planes de desarrollo. Estos son en realidad el diseño técnico detallado del programa de gobierno del candidato ganador de las elecciones.

“La planeación como fundamento de la gestión del desarrollo, es un proceso mediante el cual se intenta diseñar o contribuir a diseñar el futuro de una sociedad y dar continuidad a propósitos específicos en que se han comprometido o se comprometen sus miembros. Ello conduce necesariamente a establecer un rumbo específico en la gestión de los acuerdos definidos en el plan. En la gestión del desarrollo, el plan es el instrumento básico para el buen desempeño de las responsabilidades propias de la administración.”(Ob. Cit)

Sobre este marco general que define los criterios filosóficos de la planificación se ha desarrollado una dinámica de aplicación que, con base en los mecanismos de participación ciudadana, ha enriquecido el proceso. En especial resulta relevante subrayar el aterrizaje de la planificación a las esferas de la vida cotidiana con el acompañamiento de la administración municipal. En ese sentido, los planes de desarrollo han aportado una visión de largo plazo a las comunidades que les permite el avance en la identificación y medidas de acción que se deben tomar dar soluciones pertinentes a problemáticas sociales.

La ley 152 de 1994 reglamentó los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los Planes de Desarrollo. Esta normatividad describe los principios generales en materia de planificación, los lineamientos del Plan de Desarrollo Nacional y define en su Artículo 31 que los planes de desarrollo

de los entes territoriales tendrán una parte estratégica, y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales o las autoridades administrativas.

De esta manera, los planes de desarrollo son formulados por los gobiernos locales, con base en diagnósticos realizados por equipos técnicos, el programa de gobierno ganador, la consulta a la ciudadanía, y en lo posible, incorporando las comunidades territoriales a través de la elaboración de planes por comunas y corregimientos. Para ello, estos planes de desarrollo requerirán la asesoría del Estado, buscando la identificación de problemas relevantes locales (haciendo referencia a barrios y comunas.), tema que ha sido de gran controversia dado que en muchos casos la participación comunitaria se ve reflejada solo en consultas populares. En realidad, existe una variada gama de opciones. En este sentido recordemos que los principales instrumentos que la normatividad colombiana consagra son:

- a) Planes de acción inmediata: referidos a las actividades que los gobiernos locales y las instituciones planificadoras desarrollaran en el corto plazo.
- b) El presupuesto: Esta es una herramienta clave para concretar y viabilizar políticas públicas. Para ello se construyen horizontes de tiempo de corto plazo, concretados en el plan operativo anual, que busca proveer recursos para las principales demandas concertadas entre la ciudadanía y las autoridades municipales. Estas decisiones políticas se plasmarán en estrategias, programas y proyectos inscritos en el plan.
- c) Los proyectos: Constituyen un proceso de ordenamiento de recursos con miras a su óptima utilización, pretendiendo soluciones concretas a problemas específicos.
- d) El diseño institucional colombiano previó además la creación de una serie de instancias de concertación y acompañamiento provenientes de organizaciones sociales que participarían activamente en la formulación, diseño, implementación y evaluación de los planes de desarrollo. Estos fueron los Consejos Territoriales de Planeación que se concibieron en el nivel departamental, distrital y municipal.

Aunque los alcaldes o gobernadores tienen la potestad de designarlos, las ternas provienen de organizaciones o sectores que se consideran representativos de los diferentes intereses particulares y territoriales. Se pretende así lograr una representación de sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios.

- e) De la misma manera la ley previó conformar comités en los territorios de jurisdicción indígena, planteando que las funciones implican una fuerte dosis de fiscalización ciudadana y de control político a la ejecución de los programas de gobierno y de los planes de desarrollo.

En este sentido, cabe resaltar que el escenario de los Consejos Territoriales de Planeación y las dinámicas de organización cívica y comunitaria que esta institucionalidad ha motivado, son un excelente escenario para promover políticas públicas de Derechos Humanos a nivel territorial. Si se hace una lectura detallada de un plan de desarrollo local o regional, elegido al azar, sin duda se encontrará que buena parte de sus metas y objetivos estratégicos corresponden a la realización de numerosos mandatos constitucionales y legales que constituyen el garantismo en favor de los Derechos Humanos. Por tanto, es deseable que al estudiar las políticas públicas de Derechos Humanos hagamos el ejercicio de catalogar los Derechos Humanos consagrados en dichos planes, de acuerdo a las tipologías formuladas en otros ensayos de esta documentación la de la Defensoría del Pueblo, y que al mismo tiempo se puedan evaluar e identificar los alcances y las incongruencias de dicho proceso de formulación de políticas públicas locales, en lo atinente a la programática de los Derechos Humanos.

Otros elementos de importancia en el proceso de gestión del plan y específicamente en la identificación de programas y proyectos que concreten derechos ciudadanos, se iluminan en las lógicas de definición de los mecanismos y fuentes de financiamiento, en donde cabe estudiar con atención cual es la participación de organismos regionales, departamentales, nacionales e incluso multinacionales o internacionales en dicho proceso.

La gestión de proyectos como herramienta para configurar políticas públicas sobre Derechos Humanos

Aunque no se quiere presentar una imagen excesivamente limitada e institucionalista del proceso de influencia sobre las políticas públicas de Derechos Humanos en el ámbito local a través de la gestión de proyectos, nos parece importante concluir este capítulo desglosando de manera rápida este mecanismo. Su importancia radica primordialmente en el cambio de la cultura presupuestal como paradigma de la gerencia pública moderna. En efecto, se ha pretendido corregir la asignación inercial del presupuesto, que constituye una de las más grandes fallas de la política pública en materia de ejecución del gasto. Esta consiste en que una vez aprobado un programa, generalmente resulta muy difícil eliminarlo o modificarlo sustancialmente; con esto ha venido ocurriendo tradicionalmente que año tras año, la asignación presupuestal simplemente resulta de un proceso de indexación, o de ajuste inflacionario, manteniendo estático o congelado el modelo presupuestal. Esta nociva cultura administrativa atenta contra la innovación y la implantación de nuevos programas; es altamente inflexible, fomenta el espíritu burocrático, y la mentalidad de gastar los recursos en los últimos meses de cada año fiscal, independientemente de criterios de eficacia, eficiencia, pertinencia y focalización del gasto social.

Las nuevas teorías gerenciales priorizan por la definición de los proyectos con base cero; es decir, al elaborar los presupuestos, los Concejos Municipales, las Asambleas Departamentales y otras instancias públicas, han de tomar en cuenta no el presupuesto del año anterior o la historia de la asignación del gasto público, sino los programas a ejecutar que concretan objetivos de política pública, con base en un proceso de evaluación de resultados. En ese orden de ideas, la cultura de la gestión de proyectos y la presupuestación de los mismos permitirá que en el sector público haya una mayor eficiencia en la asignación de los recursos y una mayor capacidad de interlocución entre los ciudadanos, supuestos beneficiarios, y las agencias públicas que deciden sobre la asignación de los recursos presupuestales.

En muchos Municipios colombianos existen por ley los denominados “Bancos de proyectos”; estos constituyen una herramienta que en teoría

pretende concretar la anterior filosofía. Sin embargo, en la práctica la mera normatividad innovativa resulta insuficiente. En numerosas ocasiones los Bancos de proyectos son formalismos rituales para legitimar criterios clientelistas o inerciales de asignación presupuestal. Por consiguiente, es muy importante introducir la cultura de gestión de los proyectos como una manera de mejorar la capacidad proactiva de los ciudadanos y alcanzar igualmente la eficiencia del gasto social.

En lo que concierne a los Derechos Humanos, los ciudadanos y comunidades organizadas, reconociendo la importancia de la gestión de los proyectos deben tomar la iniciativa de inscribir ante sus municipalidades u organismos encargados de la satisfacción de demandas de política pública, proyectos específicos que puedan concretar en un horizonte espacial y temporal delimitado, claros objetivos a alcanzar, y en donde el sector público y el privado puedan trabajar al unísono.

Desde luego este mecanismo resulta, como ya lo hemos reiterado a lo largo de este documento, complementario de las demás iniciativas y formas de ejercicio descritas que involucran las dinámicas de participación ciudadana en pos de hacer realidad en Colombia el Estado Social de Derecho.

La utilización de los modelos de gestión de programas de Derechos Humanos por parte de las comunidades, le otorgan una nueva dimensión a los proyectos, como instrumentos de los planes de desarrollo. Un proyecto tipo se inscribe generalmente bajo un marco metodológico que comprende:

- a) Contextualización del proyecto. Lo primero a tomar en cuenta es el medio geográfico y social en el cual se desea ejecutar el proyecto. Igualmente debe considerarse cuales son los recursos de que dispone la comunidad y las agencias públicas a las que se les demanda su compromiso institucional.
- b) Coherencia interna. Releva las diversas implicaciones que existen entre los componentes del proyecto entre sí y de éstos con el proyecto. Así, por ejemplo, el diseño técnico o de ingeniería del proyecto se refleja no solo en el resultado esperado del proyecto en sí, sino también en su planteamiento financiero y en el organizativo.
- c) Pertinencia y viabilidad. Que los objetivos (y el proyecto en sí)

respondan a una estrategia de desarrollo, más allá de una simple “respuesta puntual” o “solución” a una necesidad específica, en un espacio y un tiempo definidos. La viabilidad se expresa en la voluntad de llevar a cabo el proyecto y el grado de apropiación social del mismo.

En términos generales, la noción de proyecto sugiere la presencia de una actividad sistemática, desarrollada dentro de un esquema organizativo concreto, en procura de un objetivo específico. El proyecto se ha de plantear en un horizonte de tiempo y un espacio determinado y definido, de manera tal que se permita su clara identificación y, por vía de consecuencia, la evaluación de su ejecución y de sus impactos económicos, políticos y ambientales.

Un proyecto se puede definir, entonces, como aquella unidad orgánica que concreta una estrategia de desarrollo (explícita o no en un plan) que, mediante la movilización y el ordenamiento de un conjunto de recursos coordinados con el proceso dentro de un ambiente organizativo, lleva a cabo sus propósitos, es preciso mencionar también, que el proyecto se define por el tipo de interés que lo conduzca. Según los esquemas tradicionales de formulación y evaluación de proyectos, los de Derechos Humanos se incluyen en el marco más general de los proyectos de desarrollo.

Estos proyectos agrupan a aquellos que podríamos denominar de carácter social, en los cuales el criterio de evaluación se basa en la viabilidad y la justeza social del proyecto. Aunque usualmente, interesa fundamentalmente la relación beneficio/costo y los efectos o impactos que éste genera, es conveniente al diseñar los proyectos de Derechos Humanos poder cuantificar o calcular tentativamente su impacto en términos de beneficio social e incluso de racionalidad económica. La disminución de la violencia, por ejemplo, es un factor que incide positivamente en las dinámicas de crecimiento económico.

Los proyectos como instrumentos de los planes de desarrollo suponen la presencia concertada del Estado o del sector público en sus diversos órdenes (nacional, regional, departamental, local), según el caso, del sector privado o empresarial, y de las comunidades.

El proceso del proyecto comprende fundamentalmente tres instancias:
a) Formulación del Proyecto. La instancia básica del proyecto es su

formulación, la cual cubre tanto la identificación como la preparación y la realización de los estudios (en relación de los componentes) específicos de acuerdo con el tipo de proyecto. La formulación se apoya en un diagnóstico participativo que integra generalmente a la comunidad solicitante y a los técnicos que representan diversas instituciones estatales o de apoyo externo. Esta instancia involucra: la población, la negociación, el ordenamiento y la concertación, que es el reconocimiento del interés general en medio de la diversidad. Los proyectos surgen así, del reconocimiento de las características de las comunidades locales. La concreción de este tipo de proyectos es un resultado tangible de la dinámica que estimula la participación, así como la capacidad de decisión y negociación de las comunidades involucrada. Es conveniente subrayar que para el éxito de esta etapa los líderes sociales y comunitarios deben aprehender las metodologías de formulación y diseño de proyectos e identificar prioridades en el campo de los Derechos Humanos, para generar dinámicas de participación social que permitan consensos representativos para configurar agendas y priorizar problemas. Esto es vital hacerlo, desglosando políticas de promoción, de protección efectiva de derechos y de promulgación o institucionalización de nuevos tipos de derecho.

- b) Ejecución y negociación. El grado de organización social y el nivel de la cultura participativa de gestión de una comunidad definen las posibilidades reales de generar y desarrollar poder de negociación en relación, no sólo con el proyecto, sino con las decisiones que la afectan. La negociación implica, de hecho, el reconocimiento de la diversidad de intereses, para priorizar concertadamente la prevalencia del interés general.

El resultado de lo anterior conduce a la jerarquización (categoría que indica el grado de importancia relativa frente a estrategias de desarrollo y capacidad de dinamización social) y la priorización (campo corolario del grado de importancia, pero referido en términos del grado de conflicto o coyuntura y la disponibilidad inmediata de recursos). En últimas, el proceso de negociación desemboca en la definición de la viabilidad política y social del proyecto o de

los proyectos, generando a su vez un esquema de programación u ordenamiento en el tiempo y el espacio de las diferentes decisiones de proyectos, obligando incluso ajustes o redefiniciones. La negociación, que involucra necesariamente la evaluación paso a paso, es el puente entre la formulación, la ejecución y gestión del proyecto.

En el tránsito de la identificación, e incluso de lo que se denomina la “idea” del proyecto, hacia su formulación y ejecución está presente la gestión, cuyo punto culminante es la materialización del esfuerzo social (comunidad y técnicos) en un espacio en el cual la energía gerencial ha de garantizar la marcha correcta del proyecto, en procura de realizar los objetivos planteados.

- c) **Gestión-evaluación.** La fase de gestión-ejecución del proyecto supone afrontar de manera práctica los retos organizaciones en cuanto compete a la participación cualificada de la comunidad y a la asignación concreta de responsabilidades, tanto en la integridad como en las diversas fases del proceso que implica la ejecución del proyecto, incluyendo los mecanismos de diagnóstico evaluativo, control y evaluación final y liquidación. El proyecto tiene, en esta perspectiva, dos tipos de evaluación que, sin embargo, apuntan a un mismo fin: determinar el beneficio que reporta una inversión. Se trata en primer lugar de la evaluación puramente financiera, referida a precisar la rentabilidad que recibe el inversionista, que en este caso puede ser una agencia estatal, una organización internacional de cooperación o la propia comunidad beneficiaria. La otra evaluación se refiere al beneficio que el conjunto de la sociedad recibe por un proyecto, medido a partir de los subsidios y transferencias que se generan entre la sociedad (incluyendo al Estado) y el proyecto mismo. Para la evaluación financiera se utilizan los precios de mercado, mientras que para la evaluación social se acude al expediente de los llamados precios sombra o precios de cuenta, los cuales supuestamente reflejan las diversas opciones de uso de los recursos, en diversas ramas, dentro de una condición de equilibrio y libre asignación de las fuerzas del mercado. Este ejemplo de utilización del modelo de proyectos para desarrollar iniciativas de Derechos Humanos tiene finalmente, varias ventajas: en primer lugar, a través del mismo se educa la ciudadanía, que aprende a identificar problemas, a hacer análisis del

entorno, ubicar agencias estatales responsables de solucionar dichos problemas, reconocer en términos económicos y sociales el valor de los aportes provenientes de las comunidades, y, en suma facilita una relación más diáfana de la ciudadanía con el Estado.

CAPÍTULO 11

Capítulo 11

Políticas públicas de gestión del riesgo- algunas lecciones en la pandemia del coronavirus covid-19⁶⁵

Introducción

Este documento analiza los temas de riesgo y las respuestas de políticas públicas frente a la pandemia del coronavirus covid-19. Comencemos por una afirmación elemental: Sucesos de horror contiene esta tragedia. Su lectura nos revive ese miedo de la especie. Miedo tratado ya en el período ático de la literatura clásica griega. En pocos meses en un mundo globalizado por la susceptibilidad al contagio, la crisis ocasionada por el coronavirus —a la par que hizo evidente la fragilidad del ser humano— trajo consigo una discusión profunda en el orbe. Porque ya es imposible no pensar que la actual pandemia arroja sobre la modernidad grandes interrogantes y certezas: ¿Estaban preparados los Estados para enfrentar un enemigo tan letal? ¿Son las políticas del neoliberalismo frágiles en cuanto a obtener una respuesta acertada en políticas públicas? ¿Hay una contradicción entre el concepto de salud pública y una política de desarrollo?

Estas son preguntas universales y precisas sobre la relación del ciudadano y el Estado. Preguntas que se propagan con la rapidez del mismo virus. En esas preguntas se revela una inconformidad y un juicio

⁶⁵Agradezco los aportes y la colaboración en la discusión y redacción de este documento a varios miembros de mi grupo de investigación en la Universidad del Valle, Gestión y políticas públicas, GESPUV. En particular: Edgar Collazos, Adriana Valencia, Wilson Delgado, Darío Calvo Sarmiento, y Ernesto Piedrahita. Y desde el Instituto de Prospectiva de Univalle, a los profesores Leonardo Solarte, Álvaro Pío Gómez, y Rubén Darío Echeverri.

sobre las políticas de los gobiernos en relación con la salud pública, que desembocan en una sola: ¿Es la salud un derecho? ¿A quién le corresponde velar por la seguridad económica y brindar seguridad al ciudadano?

Ciertamente, las respuestas a las pandemias se constituyen en un acervo de decisiones públicas. Para lo cual, en esta presentación desarrollaré cinco puntos: En primer lugar, trataré el tema de políticas públicas de gestión del riesgo; enfatizando algunos de los desafíos y problemas que tenemos allí. En segundo lugar, revisaremos brevemente los principales obstáculos que se presentan en relación con las respuestas de política pública frente a la pandemia. En tercer lugar, describiremos las principales respuestas y estrategias que se han venido desarrollando. En cuarto lugar, los principales dilemas que implican estas respuestas, y en último lugar, haré una reflexión de carácter filosófico sobre lo que denomino un principio hobbesiano, que está detrás de lo que ocurre a lo largo del año 2020.

Políticas públicas de gestión del riesgo

Las políticas públicas de riesgo, arrancaron hace un poco más de medio siglo y, en cierta manera, van en paralelo con la construcción del campo de las políticas públicas, generado en Estados Unidos por una serie de científicos sociales, politólogos y psicólogos, particularmente con personas como Harold Laswell, Robert Dahl o Giandomenico Majone, quienes construyen en paralelo el campo de la política pública, en tanto que los economistas y sociólogos, de forma independiente, empezaron a investigar desde sistemas de planificación en estos países, después de la Segunda Guerra Mundial. Concomitantemente a la creación del marco multilateral de Bretton Woods y las organizaciones que de allí se desprendieron, (algunos bajo el sistema de Naciones Unidas) irrumpe una política pública de naturaleza global, transnacional, que es la de gestión del riesgo. En una primera etapa, el propósito de esta política no era atinente a riesgos naturales ni demográficos, sino a riesgos políticos; la pregunta que estaba detrás de la prevención del riesgo era la seguridad nacional o global: cómo evitar una tercera guerra mundial, después de lo que había significado el enorme desastre humanitario de la primera

y la segunda confrontación bélica. En la década de los años cincuenta, las amenazas más importantes fueron el rearme y la emergente carrera armamentística, que desde el final de esta década se construye en términos de amenaza nuclear cuando las dos superpotencias, la Unión Soviética y Estados Unidos, disputan el mundo y buscan su control.

Posteriormente, de la gestión del riesgo que estaba focalizada en seguridad nacional, que caracteriza la década de los años cincuenta y parte de los de los sesenta, en la última parte del siglo XX, empiezan a aparecer literatura, política públicas globales y documentos que tienen que ver con la gestión del riesgo ambiental, particularmente debido a que se va tomando conciencia de que los procesos de industrialización de gran escala, que tienen los países Europeos, Estados Unidos y la Unión Soviética en esa época, significan un impacto negativo sobre los recursos naturales (Laidy,2004). El eje antropocéntrico de concebir a la naturaleza como un medio para las finalidades humanas, comienza a ser revisado.

Hoy existe pesimismo acerca de la capacidad humana de lograr un desarrollo equilibrado de sus recursos económicos y de su estructura social versus el impacto negativo sobre la naturaleza. De allí surge una tecnología neoliberal, desarrollista, que nos habla del desarrollo sostenible o sustentable que, en cierta manera, se podría ver como una antinomia o una contradicción en los términos: en qué medida se puede hacer desarrollo, hacer que crezcan las ciudades, aumentar el número de vehículos circulando y producir cada vez más fábricas (lo que es un indicador de desarrollo muy importante en los últimos años, por ejemplo) mientras que, de otro lado, se sostiene que la sociedad debe ser estable; que no debe crecer ni decrecer? (lo cual es algo impensado por los economistas del desarrollo, pues siempre suponen un incremento de la productividad, que puede ser neutralizado con políticas públicas que permitan un balance del desarrollo.

En este sentido, se dio el último giro de la política de gestión del riesgo, la cual empieza a analizar riesgos de naturaleza ambiental. En este último direccionamiento se incluye el calentamiento global y el cambio climático, que son percibidos de manera precisa en las últimas dos décadas del siglo XX. Emergentemente, de manera tímida, se comienza a analizar riesgos en el campo de la salud pública, en el caso

de las pandemias. Bill Gates, en un discurso pronunciado en el 2015, advertía sobre la posibilidad o la inminencia de una pandemia viral que no podría ser controlada por la especie humana. Hay mucha literatura desde *Think Tanks* en los Estados Unidos que van en esta dirección.

Obstáculos y limitaciones de las respuestas frente a la pandemia

En primer lugar, la organización que regula las políticas globales en el campo de la salud pública, la OMS, es una organización transnacional en el marco del sistema de Naciones Unidas, fuertemente influida por el lobby y el cabildeo de las grandes empresas del sector farmacéutico y de la salud como mega negocio⁶⁶. En esta medida es un organismo técnico científico, pero a su vez ‘juega’ en la política pública internacional, como sucede con otros organismos de las Naciones Unidas. No es en sí mismo una junta científica independiente, y, sin embargo, tiene una influencia grande de los gobiernos, sobre todo, la Unión Europea, Estados Unidos, China, Rusia y otras grandes potencias.

Aun cuando sabemos que la solución de tipo estructural a la pandemia del coronavirus es el desarrollo de una vacuna, esta no se hace de manera colaborativa entre laboratorios nacionales en Francia, Estados Unidos o China sino, de manera competitiva; los laboratorios compiten por quién se quedará con la franquicia o licencia de la vacuna frente a la posibilidad de hacerse con un mega negocio al comercializarla en una escala global. Entonces, todo el tema de la rivalidad empresarial por la innovación científica conspira en relación con principios humanitarios para producir una vacuna que pueda ser distribuida a bajo costo.

⁶⁶“la lógica del libre mercado ha dictaminado la producción farmacéutica, la I&D y por supuesto su financiación, sea pública o privada. Se argumenta que la I&D farmacéutica es muy costosa, sin embargo, las ganancias netas de la industria exceden en grandes cantidades el gasto en I&D (Henry y Lexchin, 2002). Obedece, más bien, a un modelo de negocio que no responde a las pandemias activas, toda vez que el mercado se agota rápidamente en la medida que la crisis cede, ello significa el retiro de la financiación y por ende la suspensión de las investigaciones (L.C. Rosella et al., 2013). En el caso del covid-19, si bien existe información sobre adelantos en las vacunas (*The Guardian*, 2020), para cuando las pruebas hayan terminado probablemente ya, con un alto costo social, la gran compañía que asuma el reto de la fabricación, pondrá en consideración los desafíos económicos que ello supone, con un valor de mercado revaluado, en suma; la economía de mercado impera. Tal vez la paradoja que aquí cabe, consiste en establecer la independencia —en cuanto a intereses— de quién financia las investigaciones, toda vez que la lucha en el campo se presenta por los derechos de propiedad intelectual. Así las cosas, se conjugan los intereses de los mercados políticos y los mercados económicos.” (Valencia, 2020)

En segundo lugar, en la respuesta de política pública a la crisis de la pandemia, se han podido percibir los intereses nacionales de lo que podría llamarse, desde el siglo XIX, *la razón de Estado*; v gr., China oculta la información sobre el origen de la pandemia, la minimiza. Incluso el grupo médico que descubre al Covid-19 es hostigado por los organismos de seguridad nacional chinos, que trataron de impedir que la noticia circulase. Guy Sorman, sostiene que la principal razón de que el Covid-19 se haya expandido está en China, en la incompreensión de la naturaleza de la amenaza, en su control burocrático y policivo, y en la tardía respuesta que China dio para conjurar la pandemia, al contrario de lo ocurrido con el *Sars*, que en el año 2012 también se originó en China. Sorman dice que la razón de Estado en una gran potencia como China, impidió una conjuración adecuada de la pandemia cuando esta apenas estaba iniciando.

Un tercer factor de obstáculo son los intereses de las grandes farmacéuticas que limitan el rol de la organización mundial de la salud OMS; la posición que tiene el propio gobierno chino y la incapacidad de los gobiernos nacionales de comprender la naturaleza de la amenaza. En esta emergencia todos conocen los casos fallidos más notorios, como el de Estados Unidos con el gobierno Trump, que niega la amenaza, la minimiza y la relativiza, y finalmente estalla la peor crisis de salud pública desde la Segunda Guerra Mundial. Hoy Estados Unidos tiene el mayor número de contagiados en el planeta, y sólo tardíamente se están tomando las medidas que los epidemiólogos y salubristas han recomendado. De igual forma, en Brasil el presidente Bolsonaro se burla de las respuestas y critica a sus alcaldes que ya habían tomado decisiones en función de impulsar la cuarentena y el confinamiento. Como último caso, en México el presidente López Obrador también ha minimizado y despreciado la expansión del virus, hasta el momento en que les toca rectificar sobre la marcha con un alto costo social. En el caso de los países de la Unión Europea —España e Italia particularmente— distintos analistas sostienen que en ellos, pese a ser de la Unión Europea, ha habido una excesiva mercantilización y liberalización del campo de la salud pública, que se ha privatizado y convertido en un negocio, y esta situación debilitó las respuestas de salud pública, tal como en Estados Unidos ha hecho el gobierno Trump, que ha destruido hasta donde ha

podido el sistema de *medicare*, que fuera difícil de implantar debido al enorme cabildeo de los grupos farmacéuticos y a la ideología neoliberal del partido republicano.

El último obstáculo está constituido por las tasas de ganancia que en el campo de la biotecnología no están concentradas en la medicina curativa o preventiva, o incluso medicalizada (cuya razón de ser es la producción de medicamentos y tratamientos) sino en la que está enfocada en la investigación genética, que está detrás de la enorme industria de la alimentación: transformar animales, así como producir los cultivos transgénicos para escalar la productividad de los productos alimenticios.

Detrás de todo, también se encuentra el hecho de que no hay un gobierno mundial. Frente a una pandemia de carácter global no existe la capacidad para que, organismos como la OMS o el Sistema de Naciones Unidas, sean capaces de coordinar políticas públicas que luego puedan descender a los gobiernos territoriales donde los cursos de acción de las respuestas de política pública son muy disímiles. Podemos comparar en América Latina lo que pasa en Brasil y en México (como casos negativos); con lo que pasa en Colombia (como caso positivo) en donde, aun cuando hubo cierta demora, el gobierno colombiano se asesoró de expertos epidemiólogos y empezó a tomar medidas en la dirección correcta, para el control de la pandemia y tratar de disminuir la escala de contagios.

Principales respuestas y estrategias de política pública frente a la pandemia

La principal respuesta de política pública ha sido el *Lock Down*, el confinamiento, que entre otras cosas es una medida antiquísima, pues desde las primeras civilizaciones del mundo antiguo (Tal como se lee en el Levítico, texto que genealógicamente remite a conocimientos arcaicos de la medicina egipcia) , pasando por la edad media hasta los inicios de la modernidad, la única alternativa frente a este tipo de epidemias era el confinamiento: los ricos se encerraban en sus castillos, se refugiaban en sus palacios y haciendas y esperaban que la población expósa muriera. Aguardaban que pasara la peor época del invierno y al despuntar la primavera quemaban las casas y los cadáveres, o los enterraban masivamente, tratando de que el mundo volviera a reconfigurarse.

No es esta la primera pandemia, ha habido muchas, algunas sin capacidad de respuestas como la gripe española, que generó un impacto muchísimo mayor en términos de mortandad que el que ha tenido hasta ahora el Covid-19; aquel fue un contagio masivo en donde hubo muy pocas capacidades de anticipación y de prevención. El confinamiento es una medida válida, pero no resuelve el problema, cosa que sí puede hacer una respuesta de salud al contagio que disminuya o reparta en el tiempo el número de pacientes que las unidades de salud pueden atender. Es por esto que hoy en día se evidencia una carrera contra el tiempo por las unidades de cuidados intensivos o los respiradores. En algunos casos se da respuesta habilitando estadios, centros comerciales y hoteles como clínicas alternas que permitan amplificar en una escala rápida la capacidad de tratamiento de los pacientes. Este es un tema que ayuda, aunque no es suficiente, puesto que es una fórmula muy antigua que deja en evidencia que estamos practicando formas de política que vienen desde la antigüedad, pasando por los siglos XV, XVI y XVII. Una segunda línea de respuesta en política pública ha sido la trazabilidad, la identificación y el aislamiento de los pacientes sospechosos de contagio. El mejor ejemplo de esto es Corea del Sur, donde usando *Big Data* también se ha intervenido a la población, no solo a los pacientes que tienen síntomas, sino a los asintomáticos y a la población en general. Esto ha permitido un aislamiento riguroso que, a diferencia del caso occidental, no es a voluntad. En Colombia se ha visto que parte de la expansión del virus se deriva de que, desde una perspectiva liberal, filosóficamente hablando, se le ha dicho a cada individuo que debe tener autocuidado y que, de no hacerlo, puede ser sancionado. Una buena parte de contagiados que vinieron de España, Italia y otros países no siguieron los protocolos, contagiaron a sus propios familiares, y circularon libremente por el territorio expandiendo el virus. En el caso de China y en el de Corea del Sur, cuando un paciente es identificado como sospechoso no permiten el auto encierro en su casa, sino que lo confinan a lugares separados como hoteles o centros de gran escala donde los pacientes sospechosos son observados. Esto ha limitado muchísimo la dispersión de la pandemia. En estos países se ha hecho bastante en los temas preventivos de confinamiento desde las políticas de la distanciamiento social, en tanto que

otros países han tenido experiencias negativas como Ecuador, España e Italia, México, Brasil y Estados Unidos que hoy es el país que tiene más casos.

En Asia la medida de confinamiento obligatorio se ha cumplido, posiblemente ocasionada por una obediencia del ciudadano ante regímenes autoritarios y represivos, sin negar que parte de esa obediencia está influenciada por la cultura, por una manera de ser que deviene de los antiguos principios de sus filosofías. Por el contrario, en la democracia occidental ha sido difícil dar cumplimiento a la política de confinamiento; es posible que las causas sean de orden económico, debido a que el ciudadano de a pie precisa de la calle para enfrentar su frágil situación económica. Es innegable y no podemos desconocer que existe un inconformismo, una alta incredulidad en las políticas del Estado.

En tercer lugar, otro elemento vinculado con el anterior, pero que va mucho más allá de él, son los controles biométricos, que fue la enorme falla que permitió el origen de esta pandemia. El virus se expandió a través de los aeropuertos. Hoy en día hay una conectividad global muy grande, y un país como China, que es la principal potencia fabril del mundo, miles de vuelos fueron el canal a través del cual se multiplicó la *epidemia* a otros países como Estados Unidos, Italia y España. La que luego llegaría a América Latina, como un segundo reflejo de los contagiados europeos y norteamericanos, quienes propiciarían por vía aérea la transformación exponencial del contagio en *pandemia*.

Hasta hoy existen controles biométricos desde hace muchos años; pero son controles fito-patosanitarios. Es decir, frente a especies vegetales o animales para evitar enfermedades como la aftosa o el contagio de patógenos entre plantas que perjudican la producción agrícola. Esto existe desde hace muchos años, pero no existe biometría ni control de biotecnología para impedir que pacientes que sean portadores de virus puedan ser identificados en los aeropuertos o en los lugares de circulación masiva para poder ser detectados. Aquí entra un asunto complejo como es el de los pacientes asintomáticos. Varios pasajeros de los que trajeron el virus a Colombia fueron analizados con sensores de temperatura y no manifestaban los síntomas, pero sí tenían y portaban el virus.

Las respuestas en términos de políticas públicas de gestión del riesgo frente a la circulación de personas en el mundo entero están prácticamente en pañales; pues no hay aún tecnologías adecuadas que permitan la identificación temprana de este tipo de pandemias en los pacientes sanos. Si se permanece diez u once horas en un avión, los riesgos de que las personas sean contagiadas por algún pasajero asintomático pero portador del virus, son enormes.

En términos de política pública se necesita investigación científica que permita la trazabilidad de los portadores asintomáticos, para que, cuando se reabran los aeropuertos y los aviones vuelvan a despegar, no se repita la pandemia. De hecho, en Estados Unidos, varios expertos dicen que puede haber un segundo ciclo. Nosotros no tenemos inviernos duros como los norteamericanos, los chinos o en Europa. En Estados Unidos está empezando la primavera, se espera que tengan una mitigación de la pandemia los países nórdicos en el verano. Pero algunos anticipan que el invierno de noviembre y diciembre puede dar un rebrote de la pandemia como ocurrió con la gripe aviar y con el Sars a principios de la década pasada.

Finalizo este punto con las principales respuestas de fondo que son la investigación médica sobre tratamiento y cura, a partir de las vacunas, para poder generar una condición de inmunidad. Los seres humanos muchas veces contraemos virus y somos capaces de desarrollar nuestra propia inmunidad. De hecho, las vacunas son en cierta manera un contagio programado; así las inventó Pasteur. Procedimiento que consiste en inocular un virus debilitado o clonado que permite que el cuerpo genere anticuerpos. Pero, en este caso, no se sabe si la inmunidad es permanente o pasajera. Porque estos virus pueden mutar y una variación del mismo podría volver a contagiar a las personas que salieron bien libradas de la enfermedad.

El foco principal de política pública global de cada uno de los países tiene que ir encaminada, más allá de la epidemiología de la prevención, a la investigación científica que pueda lograr en el campo de las vacunas lo que ya se ha logrado en el campo de la genética (Daems, Del Giudice, y Rappuoli, 2005), donde los desarrollos de manipulación sobre lo vivo natural son enormes. Como lo dice Donna Haraway, (1991) los seres

humanos desde hace cincuenta años estamos reinventado la naturaleza, creando nuevas especies, modificando las propias y haciendo eugenesia con la propia especie humana. Pero no tenemos aún la misma capacidad de respuesta frente al tratamiento clínico de este tipo de pandemias.

Principales dilemas de las respuestas de políticas pública frente a la pandemia

Hoy en este caso, se atestigua una discusión de carácter teórico importante, donde filósofos, y otros expertos que han venido estudiando la relación entre salud, vida y política pública, evidencian un debate interesante entre dos dilemas de políticas públicas: el primero de ellos enfrenta el control de la vida versus las libertades de los individuos. ¿Hasta dónde restringir las libertades individuales y públicas en función de prioridad de la vida y cuáles son los riesgos del autoritarismo detrás de esto? Tal como lo ilustra el caso de Hungría donde las personas mayores de 60 años son encerradas a la fuerza y así mismo ha ocurrido en otros países. El segundo dilema se presenta en la relación entre salud pública y mercado, donde hay contradicciones puesto que al momento de restringir la movilidad se afectan los mercados, pero, al revés, si se aumenta la movilidad se disminuye el control sobre la salud pública⁶⁷.

El *Lock Down* o confinamiento tiene muchas dificultades. No concuerdo con los que dicen que no hay contradicción entre la salud pública y el desarrollo económico. Por supuesto que sí la hay. En esto de la pandemia resuelta a través de *Lock Down*, hay pequeños sectores ganadores; los supermercados venden como nunca antes, las farmacias y las droguerías tienen un buen nivel de ventas, los domiciliarios como *Rappi* y otras plataformas están en el mejor de los mundos. Así mismo, hay muchos más sectores perdedores, como la informalidad y las personas

⁶⁷ Para el estudio de las políticas públicas en situaciones de Confinamiento, se parte de una grilla de análisis que busca la respuesta en relación a este tipo de interrogante: ¿Qué transformaciones se vislumbran en las Políticas con relación al problema del confinamiento social y las restricciones del mercado? Para ello se parte de los siguientes elementos de análisis: Políticas para atención de sectores vulnerables. Gobierno electrónico y tics. Coordinación y cooperación con niveles de gobierno central. Modalidades y mecanismos óptimos para gestionar aspectos claves para el funcionamiento social en condiciones de restricciones de la movilidad. Políticas para atender problemas del hogar relacionados con el confinamiento social y las restricciones que se generan: cuidado de la salud, educación de los hijos, convivencia intrafamiliar. Políticas para la convivencia ciudadana, seguridad y protección en salud. Y finalmente, se abordan las Políticas para garantizar el acceso a servicios públicos en situación de crisis.

que viven al destajo; la economía informal que es tan fuerte en nuestros países (y también en todo el mundo) en muchas áreas está prácticamente paralizada desde hace varias semanas. La venta de vivienda, de autos, la infraestructura y el comercio en escala distinta al alimentario están en suspenso. Incluso, los directivos de la industria avícola colombiana se quejaban porque en los paquetes de ayuda a las personas pobres no hay pollo ni hay carne. Puesto que son bienes que requieren refrigeración y en estos casos se otorgan alimentos no percederos como granos. Esta industria está perdiendo muchísimo dinero, y si la situación continua podría tener una situación de colapso.

De otro lado, la aeronáutica también está paralizada. Las lotas de miles de aviones están en tierra con unos costos enormes, sin percibir ingresos. Los gobiernos de los países, incluido Colombia, tendrán que rescatar a sus compañías aéreas porque estas por sí solas no serán capaces de recuperarse de la crisis. Además, una prolongación del confinamiento puede terminar en saqueos, como ya ha ocurrido en varios países, donde la gente en la marginalidad se enfrenta al dilema de morir de hambre o contaminarse. Así, prefieren enfrentar la informalidad aun desafiando las restricciones policivas. El confinamiento extendido, siendo este una alternativa necesaria resulta, sin embargo, insuficiente. No se puede prolongar excesivamente el confinamiento porque termina afectando el desempeño de los mercados, de la economía, la productividad de la sociedad, generando hambrunas y finalmente fermenta un gran desorden social que puede conducir a los países a una situación de saqueos y al retroceso de la guerra de todos contra todos.

Este es un tema que quisiera enfatizar y subrayar, porque no somos conscientes del mismo, y se sale con un discurso políticamente correcto, anodino, según el cual, entre la salud y la economía o el desarrollo no hay contradicción, cuando por supuesto que sí la hay. No hay que ser neoliberal para defender la necesidad de que sectores productivos estratégicos no se paren, no suspendan su actividad, porque son los que nos permiten comer, tener medicamentos y la propia sostenibilidad económica. Pero, se requieren parámetros de gestión del riesgo y parámetros de bioseguridad que atan mucho con la cultura. En Corea del Sur y en China fue relativamente fácil este tipo de políticas, porque

hay una cultura que acepta la disciplina social desde hace milenios. No es el esquema de las sociedades liberales de Occidente, ni menos aún el esquema de las sociedades como las nuestras, que tienen un carácter patrimonial. Donde la autoridad del Estado nunca ha tenido la legitimidad de los países del capitalismo avanzado. Se sabe que en China por ejemplo en Wuhan, encerraron días enteros a millones de habitantes, eso lo pudieron hacer porque el Estado chino subsidió alimentación a todos los millones de habitantes confinados. Eso no es posible hacerlo en Colombia, pues no se tiene la capacidad financiera ni política para subsidiar a toda una población.

Por medio del ajuste de políticas se buscaría responder al cómo actuar en un contexto de aislamiento social; qué efectos trae el aislamiento social; qué tanta aceptación existe desde el punto de vista cultural en nuestras sociedades, para hacer un monitoreo usando un método de carácter comparativo. Es clave indagar en qué medida los mercados tienen límites respecto a las libertades de las personas, cuando se presentan escenarios de confinamiento; cuáles son los derechos de los ciudadanos confinados; cuál es la interlocución de los confinados en la construcción de las políticas públicas. Cómo hacer prevalecer las problemáticas de los sectores más afectados o que tienen problemas de capacidad, por ejemplo, en hacer los tratamientos médicos. Por ejemplo, el caso crítico del sistema de salud al conseguir insumos. Dentro de esto está la relación mercado, los tipos de mercado, quiénes son ganadores y perdedores, cómo se afecta el empleo, la productividad, cómo combinar el desarrollo económico y la necesidad de mantener la sociedad económicamente funcionando con el control de bioseguridad que requiere la pandemia. Ese es un gran debate y un foco importante que se debe trabajar.

El principal dilema de política pública en las respuestas a la pandemia es la necesidad de pasar del confinamiento a la identificación biométrica mediante la trazabilidad de los pacientes sospechosos, y determinar poblaciones que tienen este riesgo y aislarlas específicamente, y no al conjunto de la sociedad. Es la fórmula que ha funcionado en Corea y en algunas otras partes. Es lo que la literatura de políticas públicas de gestión del riesgo recomienda, y en donde creo que hay que enfatizar lo suficiente.

Una primera restricción en estas respuestas radica en la limitación de tiempo para tener respuestas efectivas, aunado a la incertidumbre por el poco conocimiento científico expresado en publicaciones y experiencias de casos (MacDougall, 2007). Si bien, cada pandemia es nueva en cuanto a los asuntos propiamente clínicos, y por tanto, el rol de la investigación científica en la formulación de políticas públicas se pone de relieve de manera significativa, no lo es en cuanto a su concepción como amenaza a la humanidad y a su manejo en la población (Valencia, 2020).

En esta línea, otro aspecto a considerar es la necesidad de coordinación local y global, además multinivel, entre organismos internacionales, regionales y locales, de distinta índole y diversos sectores (L.C. Rosella et al., 2013), que ofrezcan, si se quiere, unos mínimos de acuerdos de voluntades políticas, independiente de las ideologías, toda vez que los límites geográficos son desdeñados por las pandemias (ibid).

Una serie de temas de debate quedan abiertos. Entre ellos, ¿qué pasa con el Individuo frente al Confinamiento Social? ¿Qué transformaciones en el comportamiento social y económico de las personas se vislumbran con relación al problema del confinamiento social? Esto incluye el análisis de los cambios en reglas de cooperación social, solidaridad y equidad. De los cambios en las dinámicas familiares, en las dinámicas comunitarias o de proximidad, en el acceso e interacción a espacios públicos y comunitarios. Y finalmente, las implicaciones por la externalización de ciertos costos laborales que recaen sobre los individuos y las familias, en virtud del trabajo en casa.

Una reflexión filosófica sobre el asunto

Agamben (2020) y algunos otros autores plantean que lo que muestra la pandemia es la puesta en escena del *campo de concentración* con la reclusión forzosa de las personas o de los confinados por estar enfermos o en tratamiento, reviviendo la vieja tesis de este autor, según la cual, el capitalismo liberal tiene como regla de oro oculta, el dominio del “estado de excepción”⁶⁸.

⁶⁸ Agamben, (2020) de forma precipitada en su primer texto de prensa, sobre el asunto, descalificó la epidemia como una invención. Luego matizo un poco pero su discurso se encamina a desconocer las amenazas reales en salud pública y a destacar el uso político autoritario de la amenaza. En realidad, son dos temas complementarios; no son excluyentes como lo supone Agamben.

Ciertamente, la tentación totalitaria de muchos gobiernos si existe. Y también el afán de muchos de ellos de gobernar con decretos leyes, suspender a los congresos, o impedir el control constitucional de las cortes. O dejar a la ciudadanía en su condición de sujeto pacificado y pasivo, que recibe desde arriba la benevolencia del régimen. V gr., hace unas pocas semanas hubo una competencia en Colombia entre los alcaldes por ver quién era más imaginativo en las primeras restricciones. Hasta que el gobierno nacional tuvo que poner orden al asunto y establecer parámetros nacionales que en general han sido bien contruidos. Sin embargo, el riesgo totalitario si existe, porque el confinamiento de larga duración se puede articular con proyectos de carácter autoritario o totalitario, aún en sociedades demo liberales. En otros lugares se ven ejemplos claros de esta tendencia. Gobiernos autoritarios como el de Filipinas o el de Hungría, usan la crisis de la pandemia para fortalecer el autoritarismo político del Estado. Porque puede haber un enorme abuso por parte de las autoridades que controlan la vida, las que, aprovechando el Estado de excepción, expanden abusivamente sus límites.

Se puede claramente señalar que, desde el confinamiento, la prioridad es la de la vida y no de la libertad. Se restringe la libertad para garantizar el derecho a la vida. En esto quiero ser enfático, allí, más que de una teoría del campo de concentración, se encuentra una teoría de la vida, como bien primario. Lo cual es uno de los fundamentos esenciales de la teoría contractual hobbesiana, que decía que la función esencial del Estado es la de la seguridad sobre la vida. No es una seguridad o un control absoluto sobre la vida. Porque cada cual definiría los fines privados de su vida, pero sí priorizando a la vida por encima de la libertad.

El fondo del asunto es más la reivindicación de la vieja teoría hobbesiana de que el Estado sirve a la sociedad, garantizando las bases mínimas del contrato social, lo cual implica el derecho a la vida de las personas. La pandemia, usada como estrategia política permite incluso abarcar el individuo como territorio también necesitado de defensa, que encuentra amparo en políticas públicas, que así lo regulen para su protección y mejor aún, con su beneplácito.

Estamos de nuevo en el siglo XXI ante la biopolítica de la que habló, en los años setenta y ochenta —de forma un poco vaga— Michel Foucault

(2004, 1977), y sobre la cual tanta literatura se ha construido en los últimos cuarenta años, incluyendo contribuciones latinoamericanas en las que hemos participado. En esta biopolítica sobre las poblaciones, la primacía se sustenta desde la conservación de la vida y del interés de conservar la población y la especie. Son las reglas primordiales; pero, por supuesto, esto que es genérico tiene distintos contenidos en los distintos contextos de los países.

Así mismo, si pensamos en una sociedad digital, el covid-19 nos ha puesto a prueba. Nuestros hogares, a la par que lugares de reclusión, se tornaron en espacios de acceso, desde fuera, rompiendo la privacidad y disolviendo las fronteras entre público y privado. Claro está, siempre mediados por la tecnología, a toda clase de conocimiento, información, procesos productivos antes inimaginable. También se abrieron puertas virtuales a museos, bibliotecas y teatros, entre otras. La imposición del teletrabajo, la educación virtual y la telemedicina arrojaron a las sociedades y a las personas más reacias a interactuar con estas formas inmateriales de organización y relacionamiento (Valencia, 2020).

En suma, ante la pandemia actual queda en evidencia que las amenazas y los riesgos son globales. Pero, por tanto, la gestión ha de ser internacional. Beck (2008) sostiene que la nueva lógica de los peligros no tiene cabida en la política tradicional nacional. Por ello existe la posibilidad de que se configure un nuevo sujeto político transnacional, capaz de comprender la configuración de una comunidad no territorial de riesgo. Ello, en la medida en que se ven afectados por los riesgos que unos pocos gestionan, en ocasiones, para su beneficio. La ciudadanía de hoy tiene la posibilidad de hacer oír sus voces, y participar en la definición de las políticas que buscan su autocuidado y el resguardo de la vida. Sin sujetos deliberantes y sin controles sociales a los Gobiernos, no hay vida digna que valga.

CAPÍTULO 12

Capítulo 12

La reinención del asistencialismo participacionista: las políticas públicas de protección social en Colombia (1988-2012)⁶⁹

Introducción

En este texto me propongo analizar, basado en la experiencia colombiana de las últimas dos décadas y media, y con un marco comparativo de la experiencia latinoamericana, la reconfiguración de las políticas públicas o de Estado que asumen la responsabilidad de corregir las desigualdades sociales y las condiciones de pobreza extrema en que se encuentra buena parte de la población. Las políticas sociales son un término bastante amplio que incorpora frentes tan disímiles como el acceso y la permanencia de todos en la educación, un modelo de salud público incluyente y de calidad que sea accesible, políticas de hábitat y vivienda digna, y finalmente condiciones sociales de inclusión al mundo económico, empleo y recursos que garanticen sostenibilidad y auto responsabilización protectora.

Además, y sobre este marco previo, se han configurado en las últimas décadas otras políticas complementarias y de choque, para paliar la pobreza extrema y la exclusión social, respecto de los beneficios de los pactos sociales constitucionales y de la inserción adecuada al mercado. Estos tópicos de acción complementaria se cobijan usualmente bajo

⁶⁹ Una primera versión de este texto fue publicada en 2016 con el título “La reinención de las públicas de asistencia y protección social en Colombia” en la *Barataria*. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, Num. 15 pp 273-285.

la denominación: “políticas de protección social” (Gorsh, Del Ninno y otros, 2009; Ortiz, I., 2007).

El análisis que aquí desarrollaré se centra en la perspectiva de las Políticas públicas. Es sabido que la tendencia dominante en la literatura sobre estos temas se ha construido desde a la economía pública y se centra en términos de costos, cobertura, eficacia y eficiencia de la asignación del gasto. A ella me referiré a lo largo del texto, pero no será mi propósito hacer una discusión centrada en estos asuntos. Mi interés se centrará en interpretar las dinámicas de cooptación, legitimación y movilización social de dichas políticas de protección social, en tanto herramientas políticas en manos de los Gobiernos; en especial de la Presidencia como institución ordenadora del flujo de recursos públicos, en regímenes presidencialistas como lo son la inmensa mayoría de los latinoamericanos; y las formas como desde el diseño y la implementación de estas políticas, se construyen coaliciones y se los utiliza para reforzar dicho poder central. Así mismo, mostraré de qué manera con las lógicas de mercado, desde las políticas públicas de protección social, se generan procesos de acumulación y producción de capital en el negocio de la atención y la lucha contra la pobreza extrema.

En el modelo de Estado anterior al del auge del esquema regulador, este conjunto vasto de metas de política pública le fue asignados a estructuras organizacionales públicas permanentes. Se trataba de la puesta en marcha de aparatos administrativos burocráticos, con una alta dosis de estabilidad. Tales burocracias gubernamentales, desde una perspectiva sectorial, y en referencia a un claro modelo de separación funcional de competencias, se responsabilizaban de la solución o el afrontamiento de los retos de política pública, identificados en términos de demandas sociales o de acciones legítimas por parte del Estado, bajo los fundamentos filosóficos del llamado Estado de Bienestar.

Como el profesor José Fernando Ocampo (2008) lo ha anotado, en numerosos países de nuestro continente se han hibridado modelos de desarrollo y de protección social basados en un cierto relacionamiento de corresponsabilidades entre lo público y lo privado. En buena parte del continente, la oferta educativa primaria y secundaria sigue siendo prioritariamente pública, con recursos dirigidos a la expansión del

sistema y basados en principios de gratuidad o de proto-gratuidad, incluyendo la promoción cada vez mayor de mecanismos de retención para evitar la deserción de los niños, como son los desayunos escolares, complementos nutricionales y una intención de articular a las familias y las comunidades con la gestión del bienestar escolar en los distintos territorios. Residualmente, en muchos de nuestros países, bajo filosofías neoliberales, se han incorporado también programas complementarios a los de la oferta escolar pública, prioritariamente en términos de la ampliación de cobertura utilizando el mecanismo de capitación. Como se sabe, este mecanismo implica evaluar a través de distintas tipologías y factores, el costo per cápita de educar a un niño y asignar este recurso en bolsas de convocatoria para que operadores privados amplifiquen la oferta educativa.

En América Latina, desde las últimas dos décadas del siglo pasado a la fecha, se han adoptado programas de protección social y de focalización del gasto bajo los parámetros fijados por los organismos multilaterales (Lacabana y Maingron, 1997). En particular, el más destacado de ellos ha sido el programa PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad) ideado por el PRI y continuado posteriormente bajo las dos administraciones del Partido de Acción Nacional en México. Este es un programa de cobertura nacional —como ocurriría en Colombia con el Plan Nacional de Rehabilitación y los subsiguientes programas que mencionaré posteriormente— que busca proteger con subsidios y compensaciones de distinto tipo a las poblaciones rurales como foco principal, aunque también incorpora agendas para el tratamiento y la atención de población marginal urbana.

En Venezuela, este tipo de programas fueron emprendidos particularmente por el gobierno de Chávez, bajo un espectro ideológico socialista muy diferente al de la mayoría de los programas que emergieron en el tema de la solidaridad y la protección social en la década de los años 1980. En este caso, con recursos públicos primordialmente petroleros, el gobierno chavista ha creado una serie de redes sociales articuladas al partido nacional unido de Venezuela que fue refundado y reconstituido durante toda esta etapa de consolidación del régimen chavista y podría ciertamente afirmarse que es el programa más politizado que en la

actualidad se oferta para las poblaciones más vulnerables en América Latina. Tiene también cobertura territorial completa y es particularmente un mecanismo para cooptar, favorecer, compensar e integrar la base electoral chavista a lo largo y ancho del país.

Existen programas de este mismo tipo en la Argentina emprendidos bajo diferentes regímenes y que tienen continuidad con el actual gobierno de Cristina Fernández viuda de Kirchner que, como se sabe, recoge y reinterpreta una larga tradición que el peronismo implantó en la Argentina, de asistencialismo social; quizás la veta más profunda del populismo latinoamericano que ha sido refuncionalizada y reinstalada por los grupos de interés, las nuevas elites emergentes y la clase política que lidera dicho proyecto político neo-peronista en este país. Existen, de otro lado, con una menor escala de politización, programas del mismo tipo en Ecuador, Perú y Chile.

En el caso del Brasil, estos programas de solidaridad que también tienen una larga tradición, han sido articulados políticamente con un contenido diferente al que tradicionalmente han etiquetado los organismos multilaterales, bajo los dos gobiernos de Luis Ignacio da Silva Lula que, como se sabe, significó el ascenso al poder de un dirigente obrero de raigambre socialista. El partido de los trabajadores es la fuerza política que aún continúa en el poder tras el segundo gobierno de Lula, con su actual mandataria Dilma Rousseff. En el periodo presidencial de Lula, la política principal fue la consigna “Brasil sin hambre” y los temas de nutrición para la gente más vulnerable, para los niños en edades escolares, los ancianos, se configuraron como el hito principal de dicho programa, articulados también a ambiciosas metas que han sido cumplidas en buena medida para la dotación de hábitat y vivienda para los sectores marginales, tanto en los grandes centros urbanos como en las enormes extensiones periféricas, particularmente en el norte y el nordeste brasileño.

Fue así como en los países latinoamericanos, numerosas agencias públicas fueron creadas para atender programas tan diversos, como la formación para el trabajo y la inclusión de jóvenes de orígenes sociales marginales en el mercado laboral. También para configurar las políticas de atención de género y a grupos familiares, buscando superar la desigualdad. Promover las políticas de hábitat y vivienda a través de

agencias o secretarías de vivienda y hábitat en las municipalidades y territorios, etc.

Aunque muchas de estas entidades aún subsisten y configuran un componente sustancial del mapa organizacional e institucional de la atención de las políticas públicas sociales, lo que quisiera resaltar como novedoso en términos de política pública, es la reconfiguración y el rediseño de muchas de estas estructuras organizacionales, tanto en sus componentes misionales como en la operación organizacional y en la articulación con el sector privado y con las nuevas reglas y lógicas del mercado; así como prioritariamente la emergencia de una serie de programas, sobre todo instalados en el poder ejecutivo y en la presidencia de la república que, transversal y sectorialmente, asumen nuevas competencias sobre la base de funciones diferenciales para cumplir metas ambiciosas en términos de política pública social.

El modelo que se aplica en Colombia se lo debe entender en una dinámica global de asistencialismo, en una visión específica de la solidaridad en contextos de reformas y aperturas liberalizadoras hacia los mercados, no solo en los rubros tradicionales —típicos de la expansión del capitalismo global— sino particularmente, como lo mostraré también más adelante, en la mercantilización de numerosos bienes públicos.

Dilemas de la focalización del gasto: de la subsidiaridad a la mercantilización del gasto social

La mayor parte de estos nuevos programas se basa en la conocida teoría sobre la “focalización del gasto público” que consiste en orientar las acciones del Estado, hacia los grupos marginales más vulnerables o excluidos de la sociedad. Esta es una lógica racional del gasto gubernamental que combina eficacia con eficiencia económica para la asignación de rentas públicas escasas, sobre la base del reconocimiento de las limitaciones estructurales en la financiación del gasto público. Así, si los recursos son insuficientes y limitados, la ingeniería política de estos diseños trataría de maximizar su aprovechamiento, excluyendo a grupos sociales menos vulnerables o que posean cierto grado de autosuficiencia (Lacabana y Maingron, 1997).

Se trataría del diseño de políticas públicas compensatorias en términos del tejido social, que atacarían la exclusión y la marginalidad

social extrema suponiendo que una parte significativa de la población, sobre todo aquella vinculada laboralmente a la economía formal o al empleo público, sí tiene mediante este tipo de vinculaciones al mundo del trabajo, las condiciones básicas para garantizar su protección social (Gorsh, Del Ninno y otros, 2009; Núñez, 2009). En suma, se supone que existiría una línea divisoria entre el mundo del trabajo, la economía y el empleo, que corresponde a las formalidades del Estado de Bienestar y de los tratados y acuerdos internacionales, cuya dinámica se construye en términos del aseguramiento social, sobre la base de modelos bi o tripartitos con aportes salariales y proto-salariales de los trabajadores y empleados incluidos en estos esquemas de protección, además de las contrapartidas que por ley se han venido estableciendo en términos de aseguramiento por parte de los empleadores o de las empresas, incluyendo al Estado empresarial o administrativo, para cofinanciar este gasto público social (Núñez, 2009). Ese es el esquema que rige los sistemas clásicos de pensiones, de aseguramiento del riesgo profesional, el régimen de cesantías y los sistemas de salud pública basados en la cotización de empleadores y trabajadores.

En muchos de estos esquemas, como en una época ocurrió en Colombia, un tercer actor diferente al de los dos componentes del pacto social, capital-trabajo, interviene en el diseño institucional para financiar gasto público. Este actor es el Estado que compensaría o financiaría aquellos componentes del gasto público en aseguramiento social que resultan insuficientemente financiados por los esquemas de protección del mundo del trabajo. En una programática adicional o diferenciadora, las políticas sociales se han focalizado en la llamada población vulnerable o en alto riesgo que carecería de esta inclusión en el mundo laboral formal.

Como lo han advertido numerosos analistas (Beck, 2006), esta distinción no es de poca monta, y corresponde en realidad a un tránsito gigantesco desde un modelo centrado en el aseguramiento, y donde el peso de la economía formal incluye a la mayor parte de la población, respecto de una condición creciente de precarización del empleo formal y del mundo laboral. La globalización de los mercados mundiales ha afectado particularmente el mundo del trabajo, promoviendo formas de tercerización, de subcontratación, que desaparecen en muchos casos el

propio vínculo laboral formal entre capital y trabajo, o entre el Estado y sus empleados, generando esquemas de deslaborización que destruyen el tejido de cooperación, protección y aseguramiento social, que fueron clásicos del Estado de Bienestar.

Sin embargo, las políticas de focalización del gasto no se centran en la resolución de estas falencias o pretenden integrar la tercerización laboral como un reto para ser resuelto mediante incorporaciones compensatorias de este universo poblacional en las políticas públicas, sino que trazan la genealogía y la configuración de geografías territoriales y poblacionales segmentarias que determinarían el universo residual de los sectores más pobres y vulnerables de la población, en términos de lo que podríamos denominar pobreza extrema o absoluta. Usualmente estos sectores corresponden a porcentajes que oscilan entre el 10 o el 20-25% de la población, puesto que este modelo supone la capacidad de los actores y de los grupos poblacionales que aún se incluyen en el mercado laboral en las modalidades de tercerización y subcontratación para asegurar, por medio de este tipo de trabajos precarios, un mínimo de protección y de aseguramiento social que los hace no elegibles dentro de los programas de política pública social que se han construido en las últimas décadas bajo la égida del presidencialismo del poder ejecutivo nacional.

Desde los comienzos de la urbanización y la aglomeración en megalópolis en América Latina, en la economía informal han existido mecanismos de usura de crédito a cuenta gotas, que significan ganancias formidables para los prestamistas ilegales, formas de transferencia muy rápida de rentas desde los productores y comerciantes informales hacia estos grupos de proto-banca ilegal. Esta práctica muchas veces entra en el terreno de la llamada economía “sombra” o criminal, donde los agiotistas y banqueros ilegales terminan controlando —desde lógicas mafiosas— áreas completas de la economía informal en los centros urbanos, plazas de mercado, el microcrédito a plazos y demás esquemas de capitalización criminal por esta vía del microcrédito de usura. En tal dirección, existe un reconocimiento del enorme potencial de incorporación de estas masas gigantescas de pobladores en condiciones precarias de subsistencia, pero cuyo tamaño las hace una porción no despreciable de los consumidores y de los procesos de circulación y de transferencia de productos, bienes y servicios, incluyendo los servicios de capital.

La acción gubernamental, tanto en términos del crédito popular, como en las ayudas directas a los más pobres, tenía la justificación adicional de buscar arrebatarse a los grupos más marginados, de las redes del capitalismo “sombra” (Lock, 2003), de la usura y la exacción de grupos ilegales y criminales, que se aprovechan de la incapacidad de la economía formal de incorporar a estos vastos sectores.

Las teorías sobre la focalización del gasto tienen dos fundamentos conceptuales inspirados en teorías filosóficas sobre el bienestar social y sobre el desarrollo humano que ciertamente son antitéticas, aunque muchas veces se las expresa en términos de complementariedad. La primera de ellas, focaliza el gasto como una intervención gubernamental y social que pretende, en tiempo real, corregir desigualdades mayúsculas, no imputables moralmente a las personas que son beneficiarias o focos de estos programas, en términos tales como desastres naturales (inundaciones, sequías, hambrunas), desplazamientos forzados producidos a su vez por crisis económicas o por conflictos políticos (tales como guerras civiles, terrorismo, etc.), o por la incapacidad del sistema económico y político de incluir a grupos poblacionales en el mercado y en el universo de la economía formal.

En tal condición, las políticas se convierten asistenciales, otorgándole recursos materiales de distinto tipo a las poblaciones objetivo, con la pretensión de que estas acciones de choque busquen ser el punto de partida de políticas de rehabilitación y de integración social. Así, el asistencialismo no resulta visto como una meta en sí misma, sino como una estrategia que generaría condiciones que permitirían a estas poblaciones posteriormente, y mediante estrategias y líneas de acción delimitadas y delineadas con este objetivo, que estas poblaciones logren a lo largo del proceso de intervención y con su activa participación, constituirse en términos de autonomía, de autosuficiencia y de auto-responsabilización.

Este esquema no necesariamente se explicita en términos de lógicas puramente individualistas, sino que reconoce la existencia de tejidos sociales, grupales, familiares, étnicos, generacionales, sobre un vasto complejo de arraigo territorial en términos de las llamadas “comunidades”, que mediante estas estrategias de intervención lograrían un estatuto de

autonomía y de auto-responsabilización que les permitiría la integración a la economía formal y la exclusión en un futuro determinado de este tipo de beneficios asistenciales que no tendrían un carácter permanente.

En el otro extremo de esta dicotomía, encontramos las políticas asistencialistas que no pretenden la integración social, sino que convierten a las poblaciones beneficiarias de las lógicas asistenciales en sujetos políticos cautivos de redes clientelares para reforzar la gobernabilidad política del ejecutivo, y para hacer funcional dichas dinámicas a lógicas de mercado y de rentabilización de grupos y sectores empresariales que aparecen como beneficiarios económicos de la intermediación del asistencialismo, o de la incorporación de estos recursos a lógicas patrimoniales y prebendarias, aunque de carácter mercantil, tal como lo ilustraré más adelante. En América Latina, existe una larga tradición de este modelo de asistencialismo público estatal que a la larga tiene efectos negativos en términos de la construcción de la ciudadanía, de la propia dignidad humana, y que pervierte los mecanismos y las formas de democracia liberal, de representación y electividad basadas en la ciudadanía.

La mercantilización creciente en la oferta de Bienes públicos, implica que muchas de las dimensiones de construcción teórica de sus modelos de diseño y de análisis, se basen en las ciencias del *Management*, en una visión que concibe a los asuntos públicos en términos de eficacia y eficiencia organizacional. En tal sentido, el *Management* dominante, tanto el empresarial y privatista, como el público, en especial bajo las líneas del *New Public Management* (NPM), ha capturado un ámbito del poder social y político, en su naturaleza práctica, pues el poder se ejerce socialmente y, en especial, se ejerce dentro y desde las organizaciones. Si el poder es organizado, se ejerce dentro de las organizaciones (interno relacional) y también desde las organizaciones, en sus dimensiones de competitividad, en tanto capacidad de ejercerlo para vencer a competidores, controlar mercados, influir mediante el cabildeo las decisiones de política pública y, en general, afectar desde el interés corporativo de las organizaciones los factores que se relacionan con el entorno (Varela, 2008, 2006, 2003).

En este contexto se entienden las dinámicas de la innovación, la adaptación y los esquemas extremos de resistencia o conflicto frente a

las reglas o sistemas institucionales prevalecientes que afectan la propia naturaleza de los intereses corporativos. En parte reconociendo la contribución de la literatura administrativa (Porter, 1985, 1991), aunque esta escuela ha mimetizado la noción de poder, sobre todo del poder relacional externo en términos de competitividad. Este poder relacional se configura en una dialéctica de dependencia/independencia respecto de los recursos. Así, tal dependencia se podría sub-estructurar en tres grandes variables:

- a. La variable del intercambio (se transan bienes y servicios en el mercado de manera libre), pero la libertad de intercambio lleva a los ciclos de independencia y dependencia, por ejemplo, frente a proveedores, o en el rol de suministrador de bienes y servicios (esta literatura encuentra sofisticados términos como clústers, cadenas, enlazamientos, alianzas);
- b. En términos de distribución, el que, a diferencia del intercambio, no implica pago, precio o intervención del mercado y que en el *management* también aparece mimetizado como “logística” o bajo estructuraciones sistémico-organizacionales, división de tareas en el seno de las organizaciones y funcionamiento entre las partes; y
- c. El de asignación, constituye una cuasi donación, que como su nombre lo indica, consiste en entregarle a alguien algo, pero en la asignación a diferencia del intercambio y de la distribución, los principios de cooperación, distribución, y reciprocidad, intercambio, no son su sustento. No se basa en el principio de reciprocidad o de cooperación. La asignación tiene implícita una noción de discrecionalidad, pues se asignan los recursos de manera, discrecional. Las Donaciones configuran pues un amplio universo de asignaciones unilateral, y el receptor no adquiere ningún compromiso en relación con la decisión del donador, es un acto libre entre las partes, pero se establecen, por supuesto; vínculos de dependencia y, en un sentido más amplio, de interdependencia.

El ámbito segundo y tercero, los de distribución y asignación, son zonas de no mercado, aunque distintos entre si; la distribución corresponde al propio proceso administrativo y a las estructuras de relacionamiento y encadenamiento de la oferta de bienes y servicios

dentro de una organización o que se desarrollan en los holdings. Al lado de la empresa clásica cada vez más gana fuerza la estructura cooperativa macro o matricial de los holdings corporativos empresariales que generan mecanismos de distribución, incluso algunos de estos mecanismos se hibridan con los de transacción, como ocurre con el tema de franquicias; el que resulta siendo un híbrido de las dos cosas)⁷⁰.

Este tipo de asignaciones las ejecuta o son del ámbito “natural” de las funcionalidades legitimadoras del Estado. Por lo cual la asignación es un componente del poder relacional que tiene, fundamentalmente, que ver, no con las relaciones de mercado, intercambio y reciprocidad entre los ofertantes y demandantes o con la estructuración logística de los procesos de producción de bienes y servicios sino con la relación que las organizaciones, empresas, corporaciones y grupos de interés han construido con los Estados.

No sólo con los Estados en el sentido estricto de la palabra sino además con organismos y agencias de distinto tipo multiestatales o transestatales, tales como organismos multilaterales, la banca internacional multilateral, la cooperación internacional, ayudas norte-sur, etc. En tal perspectiva teórica, las dos dinámicas antitéticas, la donación incondicionada y la mercantilización del gasto social, resultan en realidad entrecruzados, combinados o simbiótico. Este principio analítico deviene, por ello, un componente esencial para la comprensión de las transformaciones que se han presentado en la política pública en estos campos, y es la tendencia que con formidable impulso se ha instalado de mercantilización de los bienes públicos sociales.

De un modelo basado en la monopolización de estas funciones públicas en manos de aparatos administrativos burocráticos, con recursos cuantiosos y burocracias profesionales especializadas que lograron una amplia cobertura (tales son los casos de los sistemas de salud o de educación pública con altos niveles de inclusión social y de gratuidad)

⁷⁰ La asignación es algo que se hace desde fuera, no dentro de la organización ni en el intercambio mercantil; es una donación que adquiere muchísimas formas. La subvención es un subsidio público que se le otorga a un sector social o empresarial para favorecerlo o apalancarlo en su intervención en el mercado; en tanto que las exenciones son, fundamentalmente, de tipo fiscal (normas políticas, reglas) e inhiben a los empresarios y a las empresas a pagar impuestos, tributos o a tener obligaciones con la sociedad; algunas de esas subvenciones y exenciones, tienen que ver con cuestiones ambientales (como mecanismos híbridos). La compensación es una asignación, a diferencia de la subvención; aquí se otorgan sub precios o se disminuyen los costos de operación.

que caracterizaron al Estado benefactor del pasado, se ha transitado a una creciente e incesante y compleja mercantilización de la salud y la educación públicas.

Según la literatura ortodoxa de los organismos multilaterales de desarrollo, la focalización del gasto se requiere para corregir el que las capas medias y altas de la sociedad reciben numerosos servicios públicos y sociales gratuitos, en virtud del discurso sobre los derechos universales, capturando las rentas públicas, que siempre son limitadas, y dejando al margen a los más pobres de los pobres, según lo afirman con frecuencia, presidentes, ministros, altos dignatarios y expertos. Tal fenómeno, como ha sido analizado por diversos expertos e incluso por los propios organismos multilaterales, corresponde a una mega tendencia global que atraviesa en particular el rediseño o la redefinición de estas políticas públicas a lo largo y ancho del continente latinoamericano.

La experiencia colombiana de las últimas décadas

La genealogía de los programas de focalización del gasto y de protección social en nuestro país, que se remonta a la década de 1970, tiene que ver con intentos de políticas públicas encaminadas a la reconstrucción del tejido social rural. Se trataba de la puesta en escena de un viejo diagnóstico en el cual se enfrentaban dos Colombias: la urbana moderna, encaminada al crecimiento económico que atestiguaba procesos formidables de urbanización, de expansión metropolitana y de concentración de la riqueza en cuatro o cinco grandes nodos urbanos, tanto industriales como con una potencialidad creciente en servicios de distinto tipo y en infraestructuras institucionales y sociales; versus el atraso y la marginalidad rural. Esta marginalidad, a su turno, se explicaría como base material de la violencia endémica que ha sacudido a nuestro país desde los años 50 del siglo pasado.

La exclusión social y la marginalidad han provocado la existencia de una paradoja geopolítica expresada en términos de que existe tradicionalmente en nuestro país más territorialidad que Estado. Numerosas áreas de la Amazonía, la Orinoquía, el Magdalena Medio, el Pacífico Chocoano y enclaves selváticos dentro de las cordilleras andinas, han quedado históricamente hablando, al margen de las dinámicas de modernización y han hecho parte de las llamadas fronteras

de colonización salvaje. Por lo tanto, han sido escenarios propicios para la expansión de la insurgencia guerrillera de larga tradición en nuestro país, con sus distintos matices y especialmente vehiculizada por las legendarias fuerzas armadas revolucionarias de Colombia (FARC EP), minoritariamente por el ELN, una guerrilla de inspiración castrista, y más recientemente —en los últimos 20 o 25 años— por la emergencia de una contracara a estos grupos, las contra guerrillas rurales propiciadas por los “señores de la guerra”, narcotraficantes con numerosas relaciones con las propias fuerzas de seguridad del Estado y, en particular, con las fuerzas militares (como ha sido documentado fehacientemente).

Todos estos conjuntos disímiles y contrapuestos de actores ideológico político-militares, generaron la fragmentación de la soberanía territorial del país, lo cual alcanzó su culmen en la década de los años 90 del siglo pasado, con el control expansivo de amplias áreas del país por parte de los grupos paramilitares de autodefensas, de un lado, y de las guerrillas de las FARC en el otro, hasta el episodio del despeje de la región del Caguán en el gobierno de Pastrana; un proceso de paz que fracasó estruendosamente y que generó las condiciones para la pérdida de confianza entre los distintos interlocutores en relación con una posible solución negociada del conflicto.

La escalada del terrorismo urbano por parte de los actores criminales del capitalismo salvaje, la narco burguesía de los carteles al tiempo conjugada con el terrorismo, la acción violenta y el copamiento territorial, el hostigamiento, exacción y amedrentamiento sobre las poblaciones por parte de las guerrillas, fueron precisamente el espacio que, desde la perspectiva ya referida del diagnóstico de las dos Colombias, implicaba que una acción exclusivamente militar o la estrategia bélica para el sofocamiento de los actores armados, resultaba insuficiente. La política de sofocamiento militar tendría que ser complementada con la política social, con la incorporación de estos vastos territorios a la Colombia moderna, con la superación de la desigualdad y con el acometimiento de emprendimientos con recursos públicos de la productividad agraria.

Desde la década de 1970, programas como el de Desarrollo Rural Integrado que había sido diseñado para diversos países del llamado “tercer mundo” por la FAO y por el Banco Mundial, se implementaron en nuestro país buscando, a través de la asignación de recursos

públicos y con distintas estrategias, que el desarrollo rural estuviera acompañado por políticas públicas que garantizaran la inserción de las economías campesinas a los mercados no solo urbanos sino de exportación, la renovación y transformación de las bases productivas de estas comunidades señoriales y semi-autárquicas, y la estrategia de acompañamiento a partir de la ciencia y la tecnología en términos de la dotación de asesorías, bancos de semillas, acompañamientos institucionales, etc., que permitieran una revolución agrícola en nuestro país.

Sin descontar los esfuerzos y los logros parciales, éste fue en general un diseño de política pública fallido, particularmente porque se basó en un esquema de tipo *top-down*. Es decir, no se les dio un reconocimiento político significativo a las comunidades rurales, se trabajó desde burocracias relativamente ortodoxas articuladas a los organismos descentralizados que giraban en torno al Ministerio de Agricultura, y este esfuerzo finalmente fue transformado.

En una segunda etapa, en efecto, se diseñó en 1984 el Plan o Programa Nacional de Rehabilitación que, resumiendo la experiencia anterior, se lo asigna desde el punto de vista de su diseño al Departamento Nacional de Planeación y a la Presidencia de la República, aunque sin dejar de tener articulaciones con los ministerios del ramo y específicamente con el Ministerio de Agricultura, y se lo vislumbra en términos mucho más gruesos como un programa que reconocía las condiciones objetivas de marginalidad, exclusión y territorialidad no incorporada, que causaban la violencia política y la criminalidad de la economía de guerra en muchas regiones del país en el narcotráfico, así como también en el tráfico de minerales, el contrabando de armas y otros muchos mecanismos ilegales del llamado “capitalismo sombra” que florecían desde la exclusión. La estrategia del programa nacional de rehabilitación fue vista entonces como un componente esencial para aclimatar la paz, para incorporar las regiones rurales y construir estatalidad, institucionalidad y ciudadanía.

Cabe recordar que todos estos programas en los gobiernos de Virgilio Barco (1986-1990) y de César Gaviria (1990-1994), solo resultan comprensibles en una visión retrospectiva al recordar que en dicha etapa se avanzó fructíferamente en la negociación con algunos de los actores

armados provenientes de la extrema izquierda del espectro político. El Movimiento 19 de Abril (M-19), una guerrilla urbana que incursiona en algunas áreas rurales y que protagonizó la puesta en escena del terrorismo y de la acción rebelde. Este obstáculo finalmente llega a un acuerdo y, con negociaciones de paz, hace dejación de las armas y se incorpora dentro de un conjunto de programas de reinserción, no solo para los combatientes sino también para las comunidades en sus áreas de influencia. Igual ocurrió con una pequeña facción rebelde indigenista (el Quintin Lame), y con el ejército popular de liberación (EPL), una guerrilla histórica de raigambre maoísta que igualmente hizo dejación de las armas y que acompañó, junto con los otros dos actores ya mencionados, la fructificación exitosa por vez primera en muchos años de procesos de negociación con la insurgencia, que implicaron su desmovilización y la transformación de estos actores en movimientos políticos civiles.

El corolario de estas negociaciones fue la convocatoria de una asamblea nacional constituyente que, deliberando en 1991, expidió una nueva carta política, la Constitución de esa fecha, que revisó radicalmente los diseños institucionales centenarios del régimen político bipartidista, generó un esquema ampliamente garantista de incorporación de derechos ciudadanos, hizo el reconocimiento de Colombia como un país pluri-étnico, le dio voz a las minorías indígenas, a las comunidades afrocolombianas, y en general generó una transformación tal del diseño institucional que durante esa época fue recurrente en la opinión pública el imaginario convergente de que estábamos ante un diseño institucional que le abriría una senda a una modernización mucho más incluyente y equitativa. Inclusive se hablaba en esa época, desde distintos ángulos y con recurrencia, de un nuevo país que incorporaría también apuestas mucho más ambiciosas en términos de la erradicación de la pobreza endémica y de la marginalidad social⁷¹.

En la década de los 90, y sobre la base de reforma constitucional de 1991, se implantaron un vasto conjunto de programas y reforma de ajuste estructural a la política social. La más importante de ellas fue, sin duda, la Ley 100 de 1993 en Colombia, que transformó el régimen de la salud, el aseguramiento del mundo del trabajo y redefinió los

⁷¹ En muchos otros ámbitos como el que en Colombia se implementó para la lucha contra las drogas en términos del denominado “Plan Colombia” (DNP, 2000), financiado parcialmente por la

sistemas pensionales y de aseguramiento social a los que me había referido antes, es una clara muestra de este tipo de políticas. En este diseño institucional mercantilizador, un grupo importante y que se va concentrando con el tiempo, de Operadores empresariales entraron a actuar afiliando a los beneficiarios en el ámbito de la cotización del llamado régimen contributivo (Empresas Prestadoras de Salud-EPS). Se creó, adicionalmente y de forma concomitante, un universo de instituciones prestatarias de salud (IPS), aunque la frontera entre las unas y las otras nunca quedó claramente definida, y posteriormente devino tendencialmente mayoritario el control de las empresas prestatarias de salud sobre una porción significativa de las operadoras directas de la atención médica clínica y hospitalaria. Como ámbito complementario, emergió el régimen no contributivo o subsidiado que correspondía al espacio de la focalización del gasto público para la población excluida o más vulnerable.

En la educación, las reglas del mercado fueron introducidas amplificando en forma significativa el que la oferta educativa de alta calidad se convirtiera en un negocio empresarial para las élites altas, las clases medias urbanas y los centros y regiones metropolitanas, lo que vino de la mano con una caída dramática de la calidad de la educación pública en los niveles básicos (primaria y bachillerato).

En la vivienda, las políticas de hábitat de operación empresarial pública (es decir, de agencias gubernamentales sectoriales encargadas de la configuración y puesta en marcha de mega planes habitacionales en las distintas áreas del país), se pasó a su supresión y a la apertura de estas áreas de cobertura de la demanda al propio mercado inmobiliario. En buena lógica, se supondrían entonces que los operadores inmobiliarios,

administración norteamericana, se permitió un condicionamiento y subordinación de la soberanía política de nuestro país, respecto de la agenda norteamericana sobre las drogas, para vehicular la llamada guerra contra las drogas, persiguiendo los cultivos, los laboratorios y los carteles del narcotráfico, pero dejando de lado el control del expansivo consumo doméstico en los Estados Unidos y en buena parte de las naciones industrializadas. Esta lógica del Plan Colombia incorporó también componentes muy grandes de cofinanciación por parte del gobierno colombiano en esquemas que van entre el 30 y el 40% del gasto total. Incluso la agenda de derechos humanos, a través de agencias como la USAID, implica una formidable capacidad de operadores empresariales, organizaciones no gubernamentales y otros actores, de entrar a través del capitalismo por proyectos, en el usufructo mediante intervenciones sociales de distinto tipo, de los recursos blandos encaminados a los componentes de derechos humanos, paz, justicia y rehabilitación social que involucra el diseño de programas como los del Plan Colombia.

las empresas constructoras y en general el sector de la industria de la construcción tendría la capacidad de copar estas demandas y de convertirse en un formidable propulsor de procesos de acumulación y de reproducción del capital.

Desde la lejana época de las cuatro estrategias, en los años de 1970, inspiradas a su vez en las teorías de Lauchin Currie (1969) sobre la modernización y el papel de la industria de la construcción en el desarrollo económico y en la urbanización del país, se complementó dicha política con un sistema de subsidios basado en la elegibilidad y en la focalización, bajo esquemas sofisticados de cofinanciación o de integración de los procesos de construcción habitacional informal a través del hábitat precario de la vivienda popular autoconstruida de las llamadas invasiones y de los cinturones de miseria, que coparon una parte significativa de la expansión urbana, más allá de los diseños institucionales que pretendían que la industria de la construcción acometería la resolución de este tipo de demandas y de la propia expansión del hábitat urbano en nuestras ciudades.

La cuarta línea de acción de las políticas públicas sociales, la atención de la pobreza y de la marginalidad extrema que, como ya lo dije, se basó en estructuras de inclusión en el empleo formal o de protección del grupo familiar, o de otras afines, muy pronto dio lugar a las más celebradas y recurrentes agencias presidenciales y programas gubernamentales que concentraron la focalización del gasto, que además pretendían tener un efecto articulador, sistémico, con diferentes modalidades y formas de intervención, tal como lo ilustraré posteriormente.

Quizás en ninguna otra época como en el régimen de Uribe Vélez (2002-2010) se instrumentalizó de una forma tan radical el esquema de asistencialismo presidencialista (Cobos, 2011). El gobierno de Uribe retomó el programa de Familias en Acción (Fundación Foro, 2012), creado en el 2001, y promovió su amplificación a través de la creación de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Rehabilitación que recuperaba una parte significativa de la memoria institucional de la protección social y de la solidaridad basada en la focalización del gasto que había sido emprendida en las dos décadas anteriores. Teniendo como meta política la derrota de la insurgencia y el sofocamiento del conflicto

militar con las guerrillas por la vía bélica, la estrategia de acción social no estuvo encaminada hacia un reconocimiento objetivo de las condiciones de exclusión y de pobreza que se convertían en el suelo nutricional de la insurgencia y de la violencia, como sí lo habían explicitado los programas anteriores, puesto que el gobierno de Uribe Vélez partía del principio según el cual no existía un conflicto armado en nuestra sociedad, sino una acción destabilizadora y demencial de organizaciones terroristas. Al tenor con el discurso antiterrorista de las administraciones norteamericanas que respondían de esta manera al ataque de organizaciones como Al Qaeda y al insuceso del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, el gobierno colombiano —alinderado con dicha ideología de seguridad global— criminaliza como delincuencia común a quienes antes eran reconocidos desde el Estado como antagonistas políticos o, al menos, político-militares.

Esta línea reflexiva que revisaba radicalmente la relación entre la paz, el conflicto y la rehabilitación, por supuesto implicó también modificaciones sustanciales en los contenidos y en la programática de la inclusión social, la rehabilitación y el combate contra la pobreza. Son destacables los programas articulados en torno a Familias en Acción (Fundación Foro, 2012) y en general todas las programáticas en los distintos frentes en los que durante la década pasada actuó la Presidencia de la República, Planeación Nacional y las consejerías a cargo de estos proyectos, que se basaron en esquemas pura y claramente asistencialistas. No existió un esfuerzo significativo de incorporación de esta población vulnerable, a través de estrategias de emprendimiento, en la economía formal, sino que se los trató como sujetos políticos menores de edad, minusválidos, para los que las dádivas gubernamentales, los auxilios monetarios y los demás esquemas de protección y de manutención, significaban la articulación funcional de vastas masas de pobladores al proyecto hegemónico uribista.

Efectivamente, esta base social rural y urbana fue un factor determinante para que el ex presidente Uribe pudiera manipular al Congreso, convencer a la Corte Constitucional y vehiculizar una reforma constitucional inédita en la historia política de nuestro país que permitió su reelección con una abrumadora votación, y que le permitió igualmente

una enorme popularidad a lo largo del segundo cuatrienio (2006-2010) que propició la tentativa uribista, para-emulando a su rival Hugo Chávez, de la reelección indefinida, la presidencia perpetua. En este último caso, a pesar de lograr la aprobación una vez más de la reforma constitucional que permitía esta reelección indefinida del mandatario cesarista, la Corte Constitucional la revocó y frustró la intentona de presidencia perpetua o vitalicia en curso. Esta situación implicó, desde luego, una revisión de la estrategia de cooptación que exitosamente había incorporado a los sectores más vulnerables a la agenda presidencial, y significó una revisión y una ralentización o disminución del peso de estas acciones de solidaridad focalizada en los últimos dos años de su gobierno.

Durante el gobierno Uribe Vélez (2002-2010), dicho presidente instauró la mecánica de los llamados “Consejos Comunitarios”; giras que semanalmente hacía el equipo de gobierno con el presidente al mando para reunirse con los actores locales y territoriales a lo largo y ancho de la geografía nacional, en donde se asignaban recursos primordialmente de este tipo de programas a la población más pobre a través de la intermediación de los congresistas, alcaldes, gobernadores, líderes regionales y elites empresariales.

Este proceso de consejos comunitarios, aunque desinstitucionalizaba muchas de las formas de asignación de los recursos, lograba potencializar la legitimidad del gobierno y la hegemonía o preminencia del sistema central sobre las propias autoridades territoriales. Modelos semejantes de gestión de la asistencia social fueron instrumentalizados para fortalecer regímenes como los de Fujimori en el Perú en su momento estelar, o para que los gobernantes de la izquierda populista latinoamericana como Evo Morales en Bolivia, Hugo Chávez en Venezuela, Jaime Correa en Ecuador o Daniel Ortega en Nicaragua, lo implementaran desde sus poderes presidenciales.

El presidente Santos, actualmente al mando, a pesar de haber sido elegido bajo la seña de continuidad del régimen anterior, muy pronto tomó distancia y hoy afronta la oposición feroz de su antiguo jefe. Igualmente, en el campo de la política de protección social se han presentado algunas modificaciones en los esquemas generales de política, si comparamos el diseño institucional que ha sido elaborado por el actual gobierno y

vehiculizado a través de la creación del Departamento para la Prosperidad, respecto del modelo uribista tan íntimamente vinculado a su proyecto releccionista. Los rasgos diferenciadores más significativos son el intento de diseñar programas que, aunque focalizados, pretenden incorporar a la actividad económica productiva a los beneficiarios. Estrategias como las de bancarización, proyectos productivos sectoriales, microcrédito, políticas de emprendimiento para mipymes en la lógica de promover la competitividad, la configuración de clústeres y encadenamientos productivos, parecerían encaminadas en esta dirección de rectificación, aunque sus resultados a la fecha son bastante reducidos y no marcan una diferencia sustancial con el modelo anterior. Igualmente también podría señalarse una diferencia que salta a la vista, en términos de una menor utilización política —aunque no exenta de utilización, valga aclararlo— respecto del proyecto hegemónico releccionista que caracterizó los anteriores cuatrienios.

El asistencialismo presidencialista ha sido, por ello, una herramienta formidable de legitimación política. En un país como el nuestro, al igual que buena parte de los de América Latina, posee una altísima tasa de desigualdad y de inequidad en la distribución del ingreso, la tendencia a la focalización del gasto genera réditos políticos, aunque no haga parte de una estrategia real que permita la incorporación masiva de los sectores más pobres de la población a la economía formal. En vez de un país de clases medias crecientes, como lo podríamos entender en términos de las teorías ortodoxas de la modernización y el desarrollo económico, estamos asistiendo en Colombia a la imposición de un modelo económico financierista que concentra la riqueza, la tierra y los ingresos en núcleos urbanos y en clases medias cada vez más ricas pero minoritarias en términos porcentuales, perpetuando o incluso agravando condiciones de marginalidad y de exclusión social.

La mercantilización de las políticas de gasto social, y su impacto en los territorios, grupos de interés y beneficiarios

Otro de los elementos claves para el análisis de este fenómeno de transformación de los contenidos, estrategias y formas de ejercicio de la política pública social en condiciones de mercantilización y de focalización

del gasto público, es el impacto de este rediseño sobre el rol político de las territorialidades. En el modelo del Estado de Bienestar, particularmente tal como se lo instaló parcialmente en América Latina, a los gobiernos locales (entiéndanse allí alcaldías o municipalidades, prefecturas) o a los gobiernos territoriales regionales (gobernaciones, provincias, Estados federales, etc.), les correspondía una parte muy importante de la función complementaria del gasto público y de la responsabilización social de los sectores más pobres o vulnerables de las poblaciones.

Ello fue así por las formidables dinámicas migratorias a los que ha asistido América Latina a lo largo del último siglo (1920-2012), pues el tránsito desde una sociedad rural hacia una concentración muy alta de la población en centros urbanos y en grandes áreas metropolitanas, este desarraigo del campesinado y de las poblaciones rurales, generó desafíos muy grandes en términos de la capacidad receptora e integradora de las autoridades territoriales.

En el entendido, bajo la filosofía de la descentralización (Montecinos, 2005) dominante en la época, de que era mucho mejor la cercanía entre el gobierno territorial y la ciudadanía demandante de este tipo de acciones públicas, se privilegió un modelo que consideraba al centro político (es decir, al gobierno nacional y a sus autoridades ejecutivas como el Congreso de la República y el propio sistema jurisdiccional) como tres elementos constitutivos de un componente de diseño, definición y configuración de la arquitectura institucional de las políticas públicas sociales, bajo el entendido de que el grueso de la ejecución le correspondería a los territorios.

Esto visto en doble perspectiva: ellos mismos (autoridades locales y gobernaciones) vistos como operadores de la política, particularmente recibiendo recursos públicos del orden central vía sistemas generales de participaciones o regímenes de transferencias, sobre la base de la asignación de competencias exclusivas para este tipo de autoridades locales que podrían ser complementadas con recursos propios, sobre todo en aquellas regiones metropolitanas o industriales con capacidad de captar este tipo de fondos y de establecerlos como estrategias complementarias. De otro lado, la operación territorial de las políticas podría hacerse a través de la instalación de seccionales de las agencias

nacionales en los territorios. Es decir, la descentralización vista como un esquema organizacional de operación de agencias gubernamentales con cubrimiento nacional, divididas y fragmentadas operacionalmente, pero con un grado muy alto de tutela y de definición de sus estructuras y reglas, bajo mandatos legales y organizaciones burocráticas organizacionales “clásicas”.

El proceso de transformación o el cambio pendular de la política pública desde el Estado de Bienestar hacia la mercantilización de los bienes públicos, ha implicado sin duda un sacudimiento de estas dos grandes líneas de acción territorial. Los territorios han, también bajo esa misma lógica dominante, mercantilizado la provisión de los bienes públicos sociales. Las reformas administrativas y el adelgazamiento organizacional, fruto del excesivo gasto público y de la insolvencia de muchas de estas organizaciones territoriales, condujo a la priorización de políticas públicas tercerizadas, en donde los gobiernos locales o las autoridades territoriales departamentales, cumplen el papel de reguladores que asignan a través de licitaciones, contratación directa, convenios administrativos, contratos plan y muchas otras formas jurídicas, la función de provisión de bienes públicos sociales a empresas u organizaciones del llamado tercer sector o de la sociedad civil (primordialmente organizaciones no gubernamentales, asociaciones religiosas, comunidades organizadas), promoviendo formas de autogestión y encubriendo todo ello bajo un discurso renovado de participacionismo y empoderamiento comunitario.

Se han transferido una parte sustancial de las funciones de ejecución de la política social al tercer sector y al mercado, debilitando considerablemente a las burocracias profesionales y a las estructuras formales largamente consolidadas en el pasado de las agencias gubernamentales públicas territoriales. De otro lado, las agencias públicas nacionales ellas mismas también han procedido en los territorios a propulsar procesos de tercerización, privatización y autogestión comunitaria o de partenariado entre las comunidades, las empresas operadoras privadas y las agencias gubernamentales en cada uno de esos sectores (Rentería, 2008).

En algunos casos, incluso, lo que se ha configurado es una red social de, por ejemplo, madres comunitarias como programa del ICBF, en donde

la precarización se instala en remplazo de las burocracias profesionales y se estatuyen bajo esta lógica sistemas de cooptación y de alinderamiento político de las comunidades beneficiarias, volviendo a estas madres comunitarias o a operadores similares, cadenas de transmisión y engranajes de la legitimación del sistema político y de la preminencia de la propia capacidad del gobierno central de ejercer control, soberanía direccionada y de reforzar su capacidad de tutela sobre las autoridades locales, alcaldes y gobernaciones, aunque estos últimos en el caso colombiano derivan también su legitimidad del voto popular y no son nominados o designados por el dedo presidencial como en el pasado.

En buena medida, empresarios de la educación, iglesias, fundaciones y asociaciones civiles de distinto tipo, han aceptado este modelo y han configurado esquemas de ampliación de la cobertura, ya no construidos en términos de una subsidiaridad presupuestal hacia la oferta, sino particularmente mediante mecanismos de subsidios a la demanda, con el referente antes citado de la capitación. Ello ha ido de la mano con transformaciones en el propio sistema educativo básico que tienden a la imposición de patrones de planificación gerencialista, buscando que los rectores de los planteles educativos actúen como gerentes que están en procura de conseguir nuevos recursos —incluyendo los de transferencias públicas— implementando también allí la capitación; es decir, el presupuesto se aumenta o disminuye en función de la población escolar atendida.

En lo que tiene que ver con la salud pública, los sistemas también se han construido en términos mixtos. Se conserva parcialmente una oferta estatal a través de sistemas hospitalarios y de redes públicas de protección, prevención, promoción y atención a los pacientes y, al mismo tiempo, se ha abierto cada vez más el espacio de cubrimiento de las necesidades de salubridad a operadores mercantiles y empresariales. En Chile, quizás es donde más se ha avanzado en estas dimensiones de mercantilización de la salud, y Colombia ha adoptado parcialmente el modelo chileno desde la expedición de la Ley 100 de 1993 que reguló el aseguramiento en salud, los sistemas de pensiones, y modificó parcialmente los regímenes de cesantías; en estos últimos dos casos, introduciendo abiertamente a operadores empresariales y desmonopolizando el papel que entidades

estatales cumplían en cuanto a la oferta del régimen pensional para el grueso de la población asegurada que tenía vínculo laboral formal.

Hoy más que nunca, en la salud, por encima incluso de lo que ha ocurrido con la educación, se ha propiciado la mercantilización con la aparición de numerosos conglomerados empresariales tanto desde el punto de vista de las entidades y operadores que afilian a los cotizantes y les garantizan la cobertura de servicios, como desde la perspectiva de la aparición de operadores empresariales que propiamente prestan los servicios de atención clínica hospitalaria, laboratorios, diagnósticos y demás elementos propios de los sistemas de salud. Entre unos y otros, como se sabe, se han construido cadenas de prestación no exentas de conflictos, como en Colombia lo ilustra la reciente crisis de la salud y las dificultades para la operación de un buen número de las empresas prestadoras de salud (EPS) y de los hospitales e instituciones clínicas (IPS).

En cuanto al hábitat, en esta línea de política social el desmonte del Estado empresarial ha sido prácticamente total. En América Latina son muy pocos los emprendimientos empresariales gubernamentales para la construcción de viviendas y la dotación de las infraestructuras que garantizan el hábitat de los proyectos habitacionales. Sistemas de construcción de las escuelas, amoblamientos urbanos, construcción de vías públicas, redes de servicios públicos, etc., aun cuando se utilicen presupuestos gubernamentales, se lo hace sobre la base de convocatorias, licitaciones y contrataciones para que operadores empresariales desarrollen dichos proyectos, y no solo los estrictamente habitacionales.

De otro lado, se ha expandido de forma gigantesca con las conurbaciones y la metropolización de numerosas urbes, la oferta del sector de la construcción que se lo ve desde el punto de vista de la ideología de la planeación dominante, como un propulsor del desarrollo, como una palanca estratégica del crecimiento económico y como un elemento que jalona muy rápidamente tanto el empleo como la demanda agregada. En el conjunto de estos sistemas, particularmente en la salud y en el hábitat o en los programas de vivienda, impera —teniendo como componente principal la mercantilización— la oferta de los bienes a precios de mercado en condiciones de una demanda que cada día se ha abierto más al sistema de precios. Sin embargo, en el caso de la salud, en países

como Colombia, el control de precios se fija no tanto en términos de los medicamentos sobre los cuales existe circunstancialmente libertad vigilada o techos fiscales, sino en la articulación del sistema de precios de las EPS con las IPS, y en el modelo de capitación para la atención estándar de los pacientes. Unidades de capitación, es decir el precio promedio que se paga anualmente por estar afiliado al sistema que se supone se correlaciona con una demanda estándar de los planes obligatorios de salud, es el indicador que construye los esquemas de capitalización y de oferta del servicio bajo condiciones de un mercado altamente regulado que, a la larga, mediante decisiones gubernamentales premia, castiga e induce a la acumulación de rentas en unos actores en detrimento de otros.

Conclusiones

En América Latina el presidencialismo, es decir, la capacidad de orientar la lucha contra la pobreza y los esquemas de protección social de la población más vulnerable, ha estado en manos del poder ejecutivo nacional. Aunque en muchos de los diseños institucionales se reconoce el papel fundamental que cumplen los territorios, los gobiernos locales, las autoridades de las diferentes áreas tanto urbanas como rurales que corresponden al nivel del desarrollo regional, buena parte del poder decisorio lo conserva el Estado central. Esto es así porque la política social y, en particular, el gasto focalizado tienen enormes réditos políticos.

Un aspecto significativo de relieves es la naturaleza empresarial-mercantil de la gestión de la focalización. Estas programáticas, sus proyectos y el gasto público inherente a su implementación, significan formidables recursos públicos colocados mediante licitaciones, convenios interadministrativos, contratos plan y numerosas otras modalidades, incluyendo formas de contratación incluso con cooperantes internacionales; siendo todas estas estrategias que rentabilizan el negocio de la “gestión de la pobreza”. Muchos de los programas de compensación monetaria a los más pobres están articulados o son vistos en la dinámica de la llamada “bancarización”; es decir, el tránsito desde la economía informal con pagos en efectivo o en especie, hacia formas de titularización e incorporación a los sistemas financieros y bancarios

de los más pobres, incluyendo la posibilidad de que se incorporen masas crecientes de la población más vulnerable a los llamados microcréditos.

Sin embargo, el inercialismo en la focalización del gasto de todos estos programas de donación, condicionados o incondicionados, según la jerga que los sustenta, no resuelve los problemas del desarrollo ni atiende, moralmente hablando, a los valores predominantes de la equidad. Como Joseph Stiglitz, Amartya Sen (2000, 2010) y el propio John Rawls (2002) lo han manifestado, el punto de partida básico para una filosofía de promoción de la buena vida y de la buena sociedad, empieza por el reconocimiento de los derechos de ciudadanía y por una interlocución exenta de asimetrías de recursos y poder en manos del Estado y sus proyectos hegemónicos. Esto ha faltado en la configuración histórica de la política pública de protección social en Colombia, y ese es uno de los elementos centrales del debate y de la evaluación de políticas que habremos de considerar en los próximos años.

CAPÍTULO 13

Capítulo 13

“Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas- gobernabilidad territorial y competitividad global”⁷²

Introducción

Este artículo analiza las transformaciones que ha sufrido la implementación de políticas públicas⁷³, a cargo de los gobiernos locales, producidas principalmente, aunque no forma exclusiva, por los cambios en los paradigmas de Gobernabilidad de los territorios y las ciudades (cf: A Ziccardi, 2008,1996; B. Mundial, 2009; Borja y Castells, 1997; Jewson y MacGregor, 1997; S. Sassen, 1999, 2010; E. Glaeser, 2011). Estos espacios, desde hace varias décadas, transitan desde una oferta de servicios y un amplio campo de cobertura por parte de burocracias públicas, en condiciones de monopolio y asignación no mercantil de bienes públicos y sociales, hacia un esquema abierto, diversificado, aupado por procesos de liberalización, con numerosas áreas de privatización y desmonopolización. La irrupción del globalismo, la apertura de las fronteras, las transformaciones de las soberanías de países y territorios, y la interdependencia creciente entre las grandes ciudades y las regiones metropolitanas, a lo largo y ancho del planeta, en prácticamente todas las áreas y continentes, en los últimos 40 años, han transformado en

⁷² Una primera versión de este texto fue publicada en 2015 en la Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales. Vol. 41. Num. 123. Pp. 213-237.

⁷³ Sobre el tema de la implementación existe una amplísima literatura. En el terreno general véase: (Pressman y Wildasly, 1973; Bardach, 1978; Terspskra y Havinga, 2001). Sobre la implementación por parte de los gobiernos territoriales, entre otros, cfr: (Castells, 1974, 1997; Brugué y Gomá, 1998, A. Ziccardi, 1996, 2008).

forma sustancial las tradicionales funciones o competencias a cargo de los gobiernos locales. Lo anterior sin dejar de lado la continuidad, profundizada, de tendencias del desarrollo urbano, que han sido concomitantes al capitalismo, en términos de larga duración. Por lo cual el panorama emergente no es posible vislumbrarlo en términos simplistas y antitéticos, de un antes y un después, sino que se manifiestan profundos cambios, a la par que se profundizan continuidades en procesos sociales, prácticas y políticas de gestión territorial.

Las relaciones y formas de Gobernabilidad de los territorios metropolitanos, en la operación y ejecución de políticas, resultan jalonadas por dinámicas de tipo económico y productivo que dominan la agenda de los Gobiernos Locales. Un tema de debate y cuestionamiento, que salta a la vista, es la determinación de las jerarquías en las políticas y en las agendas públicas de los territorios y áreas urbanas y metropolitanas. ¿Hasta qué punto la competitividad se hace a costa de la función residual o subalterna de la equidad y de la integración social? O ¿es evidente la correlación entre la prosperidad económica de las regiones ganadoras y la distribución de los ingresos, rentas y oportunidades?

Estas tensiones no son únicas o exclusivas de la relación entre competitividad y equidad, sino que se relacionan con la Gobernabilidad, en términos del ejercicio de derechos, y las demandas ciudadanas frente a los riesgos derivados de la inseguridad y la violencia urbanas; fenómenos que cada día asolan a los territorios y regiones metropolitanas. También afectan los fundamentos del desarrollo sostenible y los problemas de calidad de vida en los hábitats urbanos. Por lo tanto, resulta clave vislumbrar cuales de estas mega tendencias se han convertido en isomorfismos de la gestión territorial, sobre todo en las grandes aglomeraciones urbanas. Recuérdese que, desde una visión clásica de las grandes urbes, bajo el capitalismo, a éstas se las vislumbra como resultantes y catalizadores del despegue industrial y de la concentración en centros de decisión político administrativos de los mercados nacionales y de los Estados territoriales. Así mismo, las ciudades permitieron la absorción al mundo industrial y a los mercados urbanos, de las masas migrantes desde la ruralidad, fenómeno que integró a las ciudades la descomposición del campesinado y escenificó el tránsito de su proletarianización.

Una segunda vía hacia la aparición de los grandes centros urbanos en las regiones periféricas del mundo, y en especial en vastas áreas de América Latina, Colombia incluida ha sido la emergencia de grandes migraciones internas. Se observa en Latinoamérica un flujo acelerado de pobladores desde la ruralidad hacia grandes urbes que se constituyeron, no en virtud de la emergencia de distritos industriales, sino como resultado del despojo, la violencia, los desplazamientos humanos forzados, etc. Así, los cinturones de marginalidad, muestran un modo específico de conformación de los tejidos urbanos, de forma muy diferenciada al esquema clásico del capitalismo industrial. Prácticamente, estas áreas son comunes, con distintas denominaciones (favelas, tugurios, pueblos o ciudades jóvenes, etc) en los diversos países de nuestro continente. Estas dos vías antitéticas, en buena medida, van a determinar capacidades institucionales, fiscales, administrativas, de *Governance*, entre los modos de gestión de los territorios y dimensiones contrapuestas de competitividad e inclusión social. Este asunto resulta clave, puesto que la gran concentración de riquezas, las rentas y las oportunidades de empleo, inversión y movilidad social, son altamente asimétricas, en las grandes urbes. Pocas tienen un récord claro de mejoras sustanciales en términos de equidad, y en muchas de ellas se ha dado un deterioro las condiciones ambientales, de hábitat, infraestructura, vivienda, y el uso del espacio público, como factor de sociabilidad.

Para el análisis del desempeño de los Gobiernos locales, el enfoque multi y transdisciplinario resulta la estrategia más adecuada desde la perspectiva de las políticas públicas, ya que permite articular, incluir y converger la literatura proveniente desde otras disciplinas, primordialmente desde la arquitectura y los estudios urbanos, sobre la base de categorías definidas en términos de la espacialidad, y la geografía social y económica. Existe una amplia literatura de estudio e investigación pertinente que aunque no sustituye el análisis de la política pública, resulta indispensable para el estudio y reconfiguración de las políticas territoriales en las regiones metropolitanas. La economía política de la competitividad y del desarrollo regional, también ilustra las transformaciones de la vida urbana y las relaciones entre estos entornos metropolitanos y los procesos de transnacionalización en relación con los grupos económicos, sociales y políticos en escalas macro regionales.

Tómese en tal sentido como elemento clasificatorio la siguiente tipología:

- a) Los gobiernos locales de las grandes urbes, que involucran el desafío de la coordinación de políticas, por parte, de varias autoridades locales en un área metropolitana, o aunque no es un caso dominante, el de la compleja administración pública centrada en una gran ciudad, con un esquema unificado y relativamente centralizado,
- b) De otro lado, las llamadas ciudades intermedias, o áreas metropolitanas de tamaño medio generalmente, inferiores al millón de habitantes, pero superiores a los ciento cincuenta o doscientos mil, y que particularmente, en países con elevados niveles de desarrollo involucra la gestión de políticas públicas, por parte de administraciones municipales, con un amplio margen de captación de recursos fiscales y con la posibilidad de involucrar la coordinación de actores de nivel provincial, o subnacional, y también de las agencias del orden central o nacional.
- c) Los gobiernos locales en las pequeñas municipalidades, que en general se ubican como ejes vertebrales de áreas rurales con economías campesinas y con lógicas autárquicas externas a las dinámicas de los mercados globalizados. Cabe advertir que en los países desarrollados, muchas de estas pequeñas municipalidades han tenido la capacidad de recaudar recursos fiscales, que permiten la operación de políticas con un rango de autonomía y discrecionalidad y establecer esquemas locales de rendición de cuentas. En cambio, en los países en vía de desarrollo carecen de autonomía fiscal, su capacidad de recaudamiento es limitada y por ello son altamente sensibles, a los esquemas de transferencias intergubernamentales, provenientes de niveles intermedios, o principalmente del nivel central. Muchas de las políticas públicas, imputables a los gobiernos locales, son acciones de cabildeo y de intermediación con las autoridades centrales y regionales, que poseen tanto el poder político, como la soberanía territorial y fiscal, que les permita la asignación de los recursos, y las posibilidades de responder a las demandas ciudadanas, o a la ejecución de los planes de desarrollo que se establezcan a nivel local. Desde el punto de vista de las estrategias metodológicas he tomado

en cuenta para redactar el presente texto, ciertos estudios de casos, incluyendo varios procesos de intervención a nivel de estudios de asesoría, consultoría y construcción de agendas publicas regionales en varias ciudades colombianas, entre ellas Bogotá, Cali, Medellín, Pereira, Cartagena y Barranquilla. En especial, se corroboran las nuevas relaciones que han emergido entre estos actores públicos y los Estados nacionales, así como las redes de articulación entre regiones más allá de las fronteras nacionales, y el peso de la inserción de éstas en las economías y culturas globales. Procesos en los que han participado múltiples actores, desde los propios Gobiernos, los gremios económicos y el llamado sector productivo, las Universidades y centros de investigación, así como en distintos grados, esferas de las comunidades y de la llamada sociedad civil.

Existe también en esta estrategia metodológica un importante componente etnográfico. Personalmente he tenido relación directa con este tipo de procesos en Cali y su entorno regional, el departamento del Valle del Cauca. Véase al respecto (E Varela, 2005, 2009a, 2009b, 2012). En la ciudad de Cali además se han desarrollado otras iniciativas de planificación del desarrollo regional como el programa Cali “2036” y el “Plan maestro de desarrollo del Valle del Cauca” y la construcción al 2036 de la “Agenda regional de competitividad con equidad”, que coordino en la actualidad en representación de la Universidad del Valle, con participación activa de los congresistas de la región, otras universidades, los gobiernos territoriales y el sector empresarial de la región.

De otro lado, el enfoque utilizado aquí va más allá de la noción del ciclo de política, pues se considera la productividad y la genealógica de la política pública en términos de redes, articulaciones e interrelaciones sistémicas, precisamente en sistemas que tienen un carácter abierto, fluido y en ocasiones difuso, con elementos de continuidad estructurantes y que por lo tanto sirven de base en muchas dimensiones de variabilidad, pues las ciudades globales y las regiones metropolitanas son altamente sensibles a las transformaciones de la economía, de la vida social y política planetaria. Esto se explica porque ellas *per se* no tienen un lugar predeterminado, sino que dependen en su gestión exitosa de la capacidad de lectura de estos cambios y transformaciones para

fundamentar políticas de adaptación, innovación y aprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas. Las formas, competencias y capacidades de los gobiernos locales para ejecutar Políticas, no son abstractas e intemporales. En particular, son bastante grandes las diferencias entre las regiones metropolitanas (Sellers & Martinot, 2010; Castells, 1984, 1998) y el rol de los Gobiernos locales, en los países de desarrollo industrial avanzado, frente a los mismos desafíos en regiones metropolitanas del antes llamado “tercer mundo”. Aunque algunos temas y desafíos son comunes, al menos parcialmente. La seguridad urbana, la marginalidad social y la exclusión, Urbanismo y hábitat, los problemas de infraestructura y de movilidad e interconectividad en estas áreas densas, se podrían analizar en dimensiones convergentes.

Los gobiernos locales y sus competencias operativas clásicas

La gobernabilidad política de los territorios ha sido vista, en la literatura moderna, en especial desde las ciencias políticas y de la gestión, como la capacidad efectiva de los Estados de diseñar y ejecutar políticas públicas, en el territorio de sus jurisdicciones enfocando en las poblaciones, como impactadas por éstas. Sean en una perspectiva moral -beneficiarias o receptores de las políticas, o en una perspectiva conflictual, vistos como demandantes, muchas veces en grandes tensiones, de políticas que se les reclaman al nivel central del Estado. En general se trata del predominio o la hegemonía de visiones Estado céntricas, tanto de las políticas como de la propia gobernabilidad territorial. Esto obedece ciertamente a un rol debilitado o subordinado de los territorios subnacionales y de los gobiernos locales, pues el rol tradicional de los municipios y los gobiernos locales, era relativamente simple, puesto que las competencias más importantes y cruciales se le habían asignado en tales modelos soberanistas, al Estado central. En efecto, Se le prohibió a los territorios ejercer funciones de diplomacia, o relaciones internacionales de cooperación. Cualquier contrato, convenio o endeudamiento, debería avalarse y garantizarse por el nivel central, y así muchísimos ámbitos de la soberanía subnacional le fueron decomisados a los territorios. Una serie de reformas modelos constitucionales le dieron el centro de las decisiones de la vida pública a los gobiernos nacionales,

a los parlamentos y a las autoridades jurisdiccionales del nivel central. Así, la dimensión de políticas públicas a cargo de los gobiernos locales, fue de naturaleza complementaria y en algunos muy prototípicamente sobre asuntos de la vida cotidiana, que afectaban ciertas interrelaciones sociales, pero no definían la dotación de los bienes y servicios públicos más significativos, para los ciudadanos en áreas residenciales, y para el sector empresarial y las organizaciones e instituciones de diverso tenor, que requerían ciertas reglas, como por ejemplo, sobre ordenamientos del uso del suelo, o sobre fiscalidad en términos de ventajas comparativas por parte de los gobiernos locales.

Recordemos, complementariamente a este primer punto, que los gobiernos locales, son definidos generalmente como estructuras y agencias administrativas de gestión de los territorios de las municipalidades, distritos, y áreas metropolitanas o urbanas. Desde estas estructuras organizacionales y desde ciertos diseños institucionales surgen modos de implementación de políticas públicas, primordialmente en función de las competencias operacionales que les son asignadas desde el Estado central. Esta definición no excluye una gran diversidad en las formas y tipologías, tanto en la espacialidad como en las competencias, recursos, y ámbitos del ejercicio del poder público por parte de dichos Gobiernos. En diversos grados, desde un mínimo de autonomía en los modelos centralistas, hasta un esquema más abierto en los federalismos, los Gobiernos locales, se definen ontológicamente, por un nivel de base que fundamenta su soberanía en el ejercicio de sus competencias y en las relaciones políticas con la ciudadanía.

La espacialidad en la que se inscribe lo “local” es otro tema de amplio debate y se denota un uso abierto de tal categoría. Ella va desde la mirada que se sujeta a las restricciones definidas por los límites políticos y administrativos de las municipalidades, hasta una perspectiva más amplia que toma en cuenta las conexiones espaciales, las redes y nodos urbanos y territoriales. Tanto aquellas derivadas de contigüidades espaciales, procesos de conurbación, como en áreas y regiones metropolitanas, etc. Desde luego, que estos fenómenos, aunque determinan en términos generales el despliegue de las capacidades institucionales de los Gobiernos locales, no desconocen la enorme diversidad de estas tipologías.

A pesar del auge formidable del urbanismo y de la concentración urbana en grandes megalópolis, aún sigue siendo muy fuerte el rol de otros niveles y formas de gestión. Como se recordará, la consolidación del modelo burocrático de gestión urbana, particularmente en las grandes urbes europeas, norteamericanas y poco después en las grandes ciudades de América Latina, África y Asia, se concentró en tres funciones principales: la primera de ellas, la planificación y organización del territorio por urbanistas, arquitectos y expertos en desarrollo urbano. Desde gobiernos anteriores al siglo XX, se incorporó una dimensión central de la gobernabilidad local de los territorios: la planificación y el ordenamiento de los mismos, a través de planes de renovación de áreas urbanas, cuyos epítomes más significativos se pueden encontrar en la ciudades de Nueva York del siglo XIX y París de finales del siglo XVIII y principios del XIX, aunque también son antecedentes importantes la planificación urbana de carácter imperial en las grandes capitales metropolitanas como Madrid, Lisboa, entre otras.

En el siglo XX el desarrollo urbano partía de la nociones de segmentación, especialización, complementariedad y articulación de las diferentes áreas, distinguiéndose en primer lugar las zonas comerciales o centros administrativos que constituían el nodo a partir del cual se dimanaba una radialidad residencial; y más allá, asentamientos industriales que en una primera etapa se encontraron entremezclados con los viejos ejes metropolitanos, pero luego se deslocalizaron en términos de su costos —particularmente del suelo— y la contaminación, en zonas suburbanas, más exactamente en distritos industriales periféricos.

De otro lado, la administración pública de los grandes centros urbanos se encargó progresivamente de la oferta pública de los servicios públicos, entendiéndolo por ello la gestión de la viabilidad de las infraestructuras urbanas a través de grandes inversiones, los trazados de las autopistas urbanas definiendo planes complejos de conectividad, incluyendo sistemas de metro y de trenes periféricos que se amplificaron en gran medida cuando hacia principios del siglo XX se extendió el uso de los automóviles y los vehículos automotores. También se destacan los esfuerzos en la dotación de los servicios de agua potable, redes de alcantarillado, recolección de basuras, comunicaciones gráficas, suministro de fuentes y

redes de flujo eléctrico, gas y telefonía, instalaciones y cobertura en salud, redes hospitalarias, sistemas educativos escolares y universitarios, y por supuesto, en las ciudades capitales y grandes países, la configuración de la figura de la administración pública. Además, las burocracias públicas urbanas se configuraron en términos de la relación compleja, a veces dicotómica, entre ciudadanía, régimen local electoral de dichos gobiernos en formas diversas versus la profesionalización y la burocratización de estirpe weberiana. Esta administración pública civil ofertó los servicios y las políticas sociales más demandadas, Salubridad, Hábitat y vivienda, educación, integración o rehabilitación social, etc.

Sin embargo, el crecimiento poblacional descontrolado en la mayor parte de las urbes de América Latina, Asia, y África, generó enormes desafíos, retrasos y en numerosas ocasiones, escenificó la incapacidad de los gobiernos locales para satisfacer las demandas públicas. En particular, por las insuficiencias fiscales para atender las demandas que las ciudades hacían a las administraciones públicas propulsadas por los negocios inmobiliarios y las dinámicas migratorias de carácter global y nacional. También fue notoria la falta de capacidades institucionales y operativas en términos de respuestas del aparato administrativo público. En especial desde que se profundizó la reconfiguración de los mercados nacionales, que incluyó a las llamadas “ciudades globales” y la fuerza de atracción ejercida por la migración transnacional. Estos retos superaron las capacidades de los gobiernos locales y exigieron intervenciones de políticas a cargo del poder central, asumiendo competencias que eran insuficientes para las ciudades en términos de capacidad fiscal e institucional.

Las ciudades han sido, en la modernidad, escenarios claves para la construcción de las democracias liberales, y para la puesta en escena de espacios de la vida pública, la deliberación, las sociabilidades y las interacciones de diverso tipo, incluyendo la movilización y a la propia protesta urbana. El gobierno local es, por su naturaleza, el más cercano a los ciudadanos, asumiendo los retos de la cotidianidad, las demandas específicas de la ciudadanía en relación con el hábitat, vivienda, calidad, cobertura y espacialidad de los servicios públicos, la propia oferta de la educación, y por supuesto, también los temas que bajo el rubro genérico

de “calidad de vida”, incorporan las dimensiones de las industrias culturales, el entretenimiento, el ocio, la vida nocturna. Incluso, el espacio para la configuración de la propia criminalidad urbana se ha articulaba en virtud de oferta de ese tipo de mercancías y los flujos de interacciones sociales. Tal como ha sido analizado recientemente, las ciudades son fuerzas centrípetas que tienen una enorme capacidad para atraer capital y recursos, razón por la cual se potencian de manera asimétrica frente a las regiones rurales, periféricas y excéntricas en términos fiscales, así como, son igualmente las grandes urbes importantes fuerzas propulsoras del desarrollo económico. Las claves invariantes del desarrollo urbano son desde esta perspectiva las siguientes:

- a) Relación entre poblaciones, territorios y economía. Este tema ha sido enriquecido por la perspectiva foucaultiana que definió el liberalismo político en términos de la gobernabilidad de poblaciones en marcos territoriales construidos con una institucionalidad pública liberal, la cual involucraba como patrón central, las economías de mercado y el liberalismo económico, incluyendo la propia autonomía decisional de los sujetos. Esta gubernamentalidad se construía en términos de la policía o regulación que de los patrones sociales de convivencia territorial hace la administración pública.
- b) Logística e infraestructura urbana. Como se expresó anteriormente, este ámbito de acción se constituye en uno de los principales de la acción gubernamental y territorial, aunque los Estados centrales y los gobiernos subnacionales tienen una importante responsabilidad de las políticas sociales en ámbitos tales como los sistemas nacionales de salud y educación. Los temas de infraestructura constituyen prácticamente en todos los países una competencia y responsabilidad de los gobiernos locales, los sistemas de transporte masivo, redes viales, hábitat, planificación del territorio y otras, que, aunque se basan en reglamentaciones producidas desde el nivel central, son el ámbito preferente y el espacio dominante de la legitimidad de las alcaldías, las administraciones públicas y los asentamientos urbanos.
- c) En tercer lugar, la economía política de las ciudades de forma más reciente ha implicado la asunción de un tercer ámbito de responsabilización política por parte de los gobiernos locales, donde

su papel en los mercados urbanísticos resulta decisivo, así como la oferta mercantil del hábitat, las infraestructuras y la construcción de vastas relaciones con el llamado sector terciario o de servicios dentro de las economías urbanas. En el período del globalismo neoliberal, estas actividades se han mercantilizado, desapareciendo muchos operadores públicos creados desde y por los gobiernos locales para atender este tipo de demandas, de tal manera que la gobernanza de las regiones metropolitanas define el papel de los gobiernos locales en términos de la coordinación de políticas.

- d) Finalmente, sobre la base de los anteriores elementos, se menciona cada vez más, el papel crucial de los gobiernos locales en la coordinación de políticas, la articulación de múltiples actores para la planificación del desarrollo regional y territorial con miras a asegurar patrones y direccionamientos de larga duración prospectivos en función de las demandas de competitividad y la articulación de las ciudades globales en el contexto de mercados transnacionales.

No debemos, en este punto, olvidar las limitaciones en las áreas o zonas de Gobernabilidad propia por parte de los gobiernos locales, frente a estos desafíos. En efecto, el papel de los gobiernos locales como promotores y ejecutores de la política, desde una visión clásica, se basó en diferenciar claramente, en hacer un deslinde explícito de las competencias del nivel central, sea el federativo en los países que tiene este tipo de poder público, como el poder delegado de naturaleza subordinada en los países o Estados naciones con estructuras centralizadas de tipo unitario (Castells, 1984). En ambos casos, el asunto principal fue la delimitación de competencias, a cargo de los gobiernos locales, desde una perspectiva subordinada o en ámbitos concurrentes precisando cuáles serían las competencias propias para los gobiernos locales.

Los impactos de la globalización y la liberalización de las sociedades y los mercados

En las últimas décadas las cosas han cambiado radicalmente. El postfordismo, el postindustrialismo y la globalización neoliberal, han transformado las relaciones entre el nivel central del Estado y los territorios (S. Sassen, 1999, 2010, B Mundial, 2009, E. Glaeser, 2011). Los

gobiernos de las grandes ciudades y de las regiones metropolitanas más importantes del planeta, asumieron competencias de facto y empezaron a jugar un nuevo papel, que poco tuvo que ver con redefiniciones constitucionales, sino con dinámicas sociales y económicas propias de la globalización, que empezaron a cambiar y a romper la relación entre el centro y la periferia, entendiendo por centro las capitales de los países y por periferia los territorios, y a transformar también las relaciones internacionales, generando una red de ciudades globales que acentuaron sus vínculos. Se atestigua la emergencia del modelo de “ciudades globales” y de ciudades-región. Estas se estructuran frecuentemente en conurbados metropolitanos, que incorporan vastas y extensas áreas con distritos industriales, para satisfacer las demandas del mercado interno, y como plataformas de exportación incluyendo las llamadas zonas francas o zonas económicas especiales.

El cambio más fuerte que se ha producido con la globalización y la liberalización de los mercados, en una escala planetaria, ha sido la reemergencia del poder político de los Gobiernos locales y las autoridades territoriales subnacionales. Esto ha transformado el mapa que acabo de dibujar que corresponde a la forma política de subordinación que caracterizó a los territorios o regiones, frente al nivel central del Estado en el capitalismo clásico, industrialista. Con las reformas neoliberales y la apertura a la competitividad global, los Estados naciones se ha debilitado, en términos generales, cediéndole espacio a formas de regulación transnacionales y, a los mercados, y reeditando un rol renovado para las regiones, las ciudades regiones y las regiones metropolitanas. Estas instancias se articulan entre sí, establecen formidables vínculos de todo tipo, sin que sea necesario o determinante la mediación del Estado central. Este fenómeno ha propulsado el rol de regiones estratégicos de inserción global, en los distintos continentes y países, particularmente de aquellas que se ven a sí mismas como ganadoras o beneficiaras de los procesos de acumulación y reproducción ampliada de los capitales y los mercados, en la competitividad global, tan alabada, criticada y anhelada.

En este punto conviene hacer unas consideraciones sobre las tendencias urbanas, poblacionales y las dinámicas de relacionamiento de lo rural y lo urbano. Téngase presente que el documento del Banco

Mundial, “Una Nueva Geografía Económica” (Banco mundial, 2009), representa en cierta manera una ruptura de los paradigmas tradicionales sobre los asuntos de geografía económica, pues estos han intentado corregir las dinámicas mercantiles de concentración de población y de recursos económicos en las grandes urbes. Este informe considera que se debe trabajar sobre estas tendencias de concentración, percibiéndolas de manera inevitable, e intentando direccionar políticas públicas que permitan mejorar el desarrollo económico a partir de transformaciones en tres dimensiones que atraviesan como un hilo conductor el conjunto del estudio del Banco Mundial: la Densidad, la Distancia y la División. Se vislumbran allí estos conceptos de manera correlativa y complementaria: La Densidad, entendida como aglomeración y urbanismo. La Distancia, entendida como la espacialidad que implica trabajar los factores de Migraciones y Desarrollo Territorial, tanto de un país como del mundo entero a través de circuitos económicos, sociales, culturales, etc.; y en tercer lugar, la División, que implica la Especialización y la Integración Regional. Ello básicamente alude al tema de la soberanía, es decir la existencia de territorios, cada uno con su propias normas y jurisdicciones para lo cual propugnan por un abatimiento de los principios de soberanía, para que en su lugar operen integraciones económicas, con base en políticas públicas macro regionales, y mundiales.

Como el Informe lo explicita: “ningún lugar en el mundo debe quedar condenado a la pobreza”; pero es difícil suponer simplemente que la forma de superar esta premisa se trate de una simple “combinación bien calibrada de instituciones, infraestructura e intervenciones, para reconfigurar la geografía económica, y mucho menos que “El desafío que se presenta a los gobiernos es permitir —e incluso alentar— un crecimiento económico “desequilibrado”, y que tratar de dispersar la actividad económica en el territorio significa desalentarla”. Según el informe, la densidad es la dimensión más importante en el plano local o subnacional. Lo que debería hacerse por parte de los gobiernos Estatales y locales, desde la visión del BM, sería consolidar las dinámicas de movilidad poblacional, reconociendo como valido que los habitantes de las zonas rurales y las pequeñas localidades migren hacia las grandes ciudades, en donde encontrarían mejores oportunidades de empleo e

integración económica. Según el informe, desde las Políticas públicas debería ayudarse a las empresas y trabajadores a reducir su distancia a la densidad, mediante la movilidad de la mano de obra y la reducción de los costos de transporte con inversiones en infraestructura. Es decir promoviendo la movilidad de los factores. Del mismo modo, en cuanto a los mecanismos para integrar los países, que es lo que en el informe se denomina Distancia, este asunto ha venido siendo dinamizado en buena medida por los sistemas de información y comunicación incluyendo el internet. Hoy en día, las personas pueden estar adecuadamente integradas en términos de comunicación instantánea para manejar flujos de datos, tanto en el conocimiento como en el comercio y en la actividad económica, académica o lúdica sin moverse de su lugar de residencia.

Encuantoal desarrollo territorial se pretende según el informe promover la integración económica dentro de los países, y hacer que se promuevan planificadamente políticas de división del trabajo de especialización de zonas, de tal manera que las economías nacionales y las economías regionales como las latinoamericanas resulten complementarias en los circuitos de los mercados domésticos regionales y mundiales. Los temas que el informe del BM denomina distancias, deben ser construidos desde políticas públicas que favorezcan la integración material de las regiones. Es el reto que en Colombia no se ha asumido suficientemente de hacer un sistema de autopistas de doble calzada que conecte en términos eficientes y a bajos costos de operación de los mercados las distintas economías subregionales, o que rectifique el error cometido en Colombia desde la mitad del siglo pasado de dismantelar el sistema ferroviario que integraba al país o la incapacidad de aprovechar los grandes ríos que en nuestro trópico existen y que podrían ser canales adecuados de comercio internacional tal como ocurre en los Estados Unidos, el Canadá, Europa, La China y otras áreas geográficas del mundo.

En este sentido es cierto que se requieren políticas públicas que faciliten la integración nacional mediante estrategias de configuración de infraestructuras comunicacionales del transporte, centros logísticos, promoción del transporte multimodal, especialización de áreas, de tal manera que, manteniendo esquemas planificados de división social del trabajo y aprovechamiento de las ventajas competitivas de las regiones, se avance en la integración nacional.

Hace un par de décadas se popularizó en América Latina la noción de ciudad-región, la cual describía la tendencia centrípeta como un resultado prácticamente natural de los fenómenos de urbanismo lo que supone una relación de subordinación y asimetría absoluta entre un gran eje metropolitano y su entorno territorial; en una perspectiva que hoy en día se usa de forma acrítica. Alternativamente, otro tipo de categorizaciones tales como la de regiones metropolitanas explican de una forma más flexible, abierta y variada, las articulaciones y relaciones que los geógrafos denominan escalares, entre un nodo metropolitano y el complejo tejido de relaciones con el hábitat de influencia territorial. No necesariamente la región metropolitana se configura de manera dominante, puesto que cada vez más estas distinciones absolutas resultan irrelevantes, las formas de conectividad a través de las tecnologías de la información, de la infraestructura de movilidad por el territorio tanto de las personas como de los bienes, servicios, lugares y espacios de consumo y producción, han generado una mirada más diversa y flexible de este tipo de articulaciones; en particular, las agrupaciones de ciudades y municipalidades que entrecruzan ámbitos rurales y urbanos.

En las últimas décadas la política pública de preservación de zonas boscosas, ámbitos de recreación, humedales, así como los procesos de recuperación de ríos, lagos y los esfuerzos por equilibrar el desarrollo urbano con los entornos naturales, aunque no necesariamente se trate de paisajes silvestres o vírgenes sino contruidos culturalmente, configuran un esquema que supera el antiguo concepto de ciudad-región. En su lugar resulta más preciso diferenciar estas regiones metropolitanas, como ciudades globales en un sentido amplio, incorporando la conurbación, los tejidos y las redes que permiten construir una identidad territorial metropolitana en función de las capacidades diferenciadas de articulación de dichas dinámicas urbanas con los mercados mundiales. La expresión “ciudad global” o “ciudades de clase mundial” alude a la configuración de una especie de jerarquía de centralidad máxima de procesos de movilidad en términos de las relaciones de inserción de competitividad de los territorios y los nodos configurados en un flujo que tienen un carácter altamente concentrado, que en el plano territorial global, reproduce una escala magnificada de las viejas diferencias entre la ciudad y el campo,

entre zonas urbanas nacionales versus el vaciamiento geográfico de las periferias.

De otro lado, en áreas difusas en el territorio de las metrópolis, se configuran redes de servicios, componente múltiple de “*tecnópolis*”, a manera de plataformas urbanas, que proveen de bienes y servicios, en los mercados internos o domésticos, y en el mercado internacional; conformando los aspectos que más se han internacionalizado con la globalización. Entre estos servicios, destaquemos los de la administración pública, a través de las diferentes ofertas propias al NPM, los servicios empresariales, financieros, comerciales, de marketing, las plataformas informáticas y los sistemas de infraestructuras, que sirven de base para tales actividades económicas. También los procesos de formación del capital humano, y educación, tanto desde el punto de vista de sus estructuras formales, sistemas escolares, universitarios, centros de investigación, como aquellos más afincados en los campos de la asesoría, el acompañamiento y la logística organizacional y empresarial. En este mismo sentido, han emergido en las últimas décadas, dimensiones inéditas de servicios, como las llamadas industrias culturales.

Estos gobiernos locales gestionan la administración de las grandes ciudades metropolitanas, y deben tomar en cuenta las complejas relaciones que se desprenden del proceso que los urbanistas han denominado “manchas urbanas”. Se trata de la articulación de grandes áreas urbanas en un hábitat extendido, a veces en un solo *continuum*, con decenas de pequeñas o medianas municipalidades. No siempre es un conurbado residencial típico; muchas veces se mezclan usos del suelo diversos, zonas agrícolas pequeñas e intensivas, áreas industriales y espacios de tipo logístico, aeropuertos, centros educativos y universidades, centros comerciales, instalaciones gubernamentales, etc., (Sellers y Martinov, 2100; Jewson y Mac Gregor, 1997; S. Sassen, 2010). Esto genera formidables desafíos, en la dotación de infraestructuras para la movilidad; autopistas, redes férreas, sistemas de transporte masivo, así en la provisión de los servicios públicos; (electricidad, agua, alcantarillado, recolección y disposición de basuras, de residuos líquido y sólidos) en amoblamiento urbano, áreas recreacionales, en soluciones que muchas veces no son dictadas por la política sino por el mercado, y

en particular, por la renta del suelo y los procesos de expansión a cargo de firmas inmobiliarias de diverso tipo. Estas ciudades globales de nuevo tipo, reconfiguran los distritos industriales en sus periferias, no solamente para la industria, sino de esquemas muy importantes de producción para los servicios, en lo que algunos académicos llaman “tecnopolis”, es decir, ciudades cuyo eje central es la tecnología, la producción la difusión y la comercialización del conocimiento, transmutado en valor: derechos de marca, *know how*, y franquicias (B. Mundial 2009; Abardia y Morales, 2008). Desde el gobierno local, en especial en grandes ciudades y áreas metropolitanas (Sellers y Martinot, 2010; H.S. Pineda, 2007; B. Mundial, 2009), se construyen además políticas públicas de regulación y control de la actuación de los distintos operadores, y en muchos casos de defensa de los derechos de los ciudadanos, para delimitar o regular las propias instancias mercantiles de provisión de bienes y servicios públicos y sociales, que caracterizan la globalización.

Estamos asistiendo a la repotenciación de las grandes áreas metropolitanas que se vuelven enormes fuerzas de atracción, que capturan el capital, los recursos humanos, los flujos migratorios, y que vacían las zonas rurales, e impiden el desarrollo de las pequeñas localidades. Así, se genera una situación de tensión para las ciudades de tamaño intermedio, que para sobrevivir se tienen que atiborrar en términos de los costos. Subrayemos de qué manera cambia radicalmente la relación entre los territorios y el urbanismo, dado que los municipios sobre todo en las grandes ciudades, más allá de las formalidades institucionales o de las limitaciones del régimen de competencia establecido por marcos institucionales, empiezan a abrirse a las dinámicas de la globalización, construyendo agendas⁷⁴ que, aunque desde el punto de vista legal, son informales, resultan dotando a los gobiernos locales de estas grandes urbes de una nueva institucionalidad.

En las regiones metropolitanas de América latina las presiones en términos de demandas de Políticas públicas para los Gobiernos territoriales han sido formidables y en muchos casos han excedido sus capacidades institucionales, organizativas y fiscales. Ello primor-

⁷⁴ Sobre la relación entre implementación de políticas y la construcción o prioridad de las agendas públicas, véase principalmente, (Pump, 2011). Estas agendas se construyen desde las relaciones informacionales y las nuevas redes sociales derivadas de la hiper conectividad de los actores, en esquemas sistémicos que impactan las decisiones y actuaciones de las burocracias gubernamentales.

dialmente por la fuerza centrípeta de atracción de éstas sobre los migrantes de pequeños poblados y de regiones rurales, que han disparado su crecimiento poblacional, que se encuentra, a diferencia del Norte, lejos de detenerse o de llegar su punto culminante. Esto implica la aparición de densos y enormes cinturones de hábitat precario e informal (favelas, pueblos jóvenes, villas, tugurios, etc), con demandas no satisfechas en infraestructuras de servicios públicos, amueblamiento urbano, escuelas y colegios, infraestructuras de salud, vías, etc. La densidad de nuestras grandes urbes se encuentra en los topes más altos del planeta y se critica este modelo de urbanización por las carencias en espacios públicos, zonas verdes y áreas de sostenibilidad ecológica y ambiental, la contaminación por los vehículos de transporte público y particular, y que en especial han deteriorado las aguas y la calidad del aire. Además, estas formas de hábitat y la pobreza de sus pobladores conllevan situaciones graves en términos de acceso y equidad a los bienes sociales; significan además la fermentación de espacios de criminalización de la vida social, redes de y la emergencia de redes de “capitalismo sombra” o criminal. En este sentido, se ha reforzado la reclamación por el rol de los Gobiernos locales en la garantía de la seguridad ciudadana y en la disminución de la criminalidad y la violencia de distintos orígenes.

Los principales desafíos que enfrentan las ciudades latinoamericanas podrían expresarse en términos de las patologías derivadas de un crecimiento acelerado y del agotamiento de los viejos modelos de urbanización modernizante, los cuales se expresan en el terreno político en un déficit de gobernabilidad de los sistemas políticos clásicos territoriales sobre las propias regiones metropolitanas. No se trata solamente de que la dinámica del agrupamiento poblacional y los flujos complejos escapen al área de gobernabilidad de los gobiernos territoriales, alcaldías o departamentos. Ello podría ajustarse adaptando los esquemas de gobernabilidad, creando administraciones públicas con capacidad de integrar las administraciones municipales fragmentadas y creando en suma gobernabilidades metropolitanas. Aun cuando en muchos países se ha avanzado en estos temas, no se supera el problema estructural que subyace al déficit de gobernabilidad, esto expresaría la incapacidad desde lo político territorial o metropolitano de gobernar y

regular los flujos migratorios, las tendencias poblacionales, los cambios en los patrones culturales, actitudinales de las poblaciones, así como mucho menos, las dinámicas propiamente económicas, tecnológicas y los procesos de transformación de la producción del intercambio y del consumo.

Tales desafíos aumentan en la medida en que muchas municipalidades y regiones metropolitanas sufren crisis fiscales estructurales, las cuales no se derivan exclusivamente de una incapacidad institucional, sino de la subordinación que desde el punto de vista de las políticas fiscales tienen los territorios respecto de los niveles centrales del Estado. Tómese en cuenta que los gobiernos nacionales ostentan preminencia para la captura de la mayor parte de las rentas legítimas que en los sistemas impositivos se construyen para financiar el gasto público estatal. Para ello, diferentes países han adoptado diferentes mecanismos de transferencias o participaciones, focalizadas y asignadas parcialmente de forma libre y periódica por los congresos o los parlamentos, atendiendo a modelos diferenciados en países centrales, federales, descentralizados o unitarios, en la relación entre gastos públicos centralizados, nacionalizados, versus, competencias exclusivas para los territorios con asignaciones de rentas y transferencias específicas o modelos híbridos de gastos concurrentes de tipo multiescalar entre lo local, regional, subnacional y el nivel del Estado central. Estos aspectos se han agregado a la agenda pública de los Gobiernos locales en las regiones metropolitanas de nuestro continente. Y ello sin dejar de lado las presiones formidables y legítimas para que estos asuman como prioridad la agenda de la inserción a la competitividad global y a la promoción del desarrollo económico. Tales situaciones se vislumbran frecuentemente en contextos antitéticos, de suma cero. Así, la prioridad al tema de la competitividad es vista como una dejación de las prioridades en los retos de la política social, o en la formulación del ejercicio de la política en términos excluyentes, articuladas al mayor peso de ciertos grupos de interés, sobre todo de naturaleza empresarial, propulsados por las corporaciones económicas, entre ellas las de clase “mundial”.

¿Qué hacen hoy los gobiernos locales en la ejecución de políticas públicas?

Las tareas y competencias de los Gobiernos locales, en la actualidad van más allá de los formatos o restricciones legales y constitucionales, pues han sido transformadas de forma sustancial por las dinámicas e impactos de la Globalización y las interdependencias entre grandes áreas urbanas. La primera funcionalidad sobresaliente ahora es la de coordinación de políticas públicas con dinámicas de “*governance*”. También emergen otras funcionalidades y competencias en la competitividad, el mercadeo urbano, las asociaciones publico privado, negocios inmobiliarios, el capitalismo por proyectos en los que el Gobierno local opera como inversor y socio, el desarrollo y la planificación de los territorios, y la gestión del conocimiento. Los territorios, a diferencia del modelo anterior, de ser los grandes operadores del grueso de las políticas públicas en los campos de su competencia, han transitado hacia nuevos y grandes desafíos en materia de coordinación. Esto no implica la desaparición absoluta de sus funciones operativas y de implementación⁷⁵. En áreas como las de Seguridad urbana, se ha propulsado muchísimo el tamaño de las administraciones públicas y los recursos de inversión y las propias infraestructuras; igualmente el peso de las tecno estructuras administrativas centrales sigue siendo considerable. En cambio, en otras áreas se ha presentado una fuerte retirada, aupada por privatizaciones y también por la autonomización empresarial de los operadores públicos.

⁷⁵ “La reforma del Estado que se promueve desde la aplicación de las políticas neoliberales exige evaluar a la administración en relación con la eficiencia, la equidad, la honestidad y responsabilidad (accountability) con que los gobernantes manejan los recursos que se aplican en la gestión urbana. Han sido precisamente los organismos financieros internacionales los que han señalado que la ineficiencia y la corrupción de las burocracias son verdaderos obstáculos para que los recursos otorgados promuevan el desarrollo económico y social (cfr. World Bank, 1991). Por ello, junto con el achicamiento de funciones y recursos del gobierno central y las recomendaciones de descentralizar las acciones hacia los gobiernos locales, la reforma del Estado, implica la aplicación de mecanismos de control y eficiencia de la gestión en los tres niveles de gobierno. En las ciudades, la burocracia local que cumple funciones de gestión del territorio utiliza instrumentos técnicos (por ejemplo: el catastro), infraestructura material y equipamiento (equipos para la recolección y depósito de basura, infraestructuras de agua y drenaje), recursos económicos directamente asignados para proveer bienes y servicios urbanos básicos (agua, drenaje, etcétera). En este sentido, las preocupaciones en relación con el buen gobierno local suelen ubicarse más en el campo del desempeño administrativo que en el ejercicio del poder político. Pero junto con la eficiencia, que se asocia a la disponibilidad de recursos técnicos y humanos, existen criterios sociales y políticos que otorgan legitimidad y consenso a la actuación gubernamental” (A. Ziccardi, 1996).

La coordinación de actores en la operación de las políticas

Así, desde la función de ejecutar políticas, vía burocracias gubernamentales, es decir, con funcionarios pagados y adscritos a secretarías e instituciones públicas, se ha pasado como tarea principal de los gobiernos locales a la coordinación de políticas. Las secretarías, las agencias públicas se han convertido en buena medida en coordinadores de políticas ¿Qué coordinan?... En primer lugar, la relación entre diversos niveles de lo público-estatal. Como no hay competencias delimitadas, al menos en el caso colombiano y muchas otras partes de América Latina, el Estado nacional sigue haciendo políticas. La alta administración local, el alto *management* urbano, dedica una parte muy importante de su tiempo administrativo, a la coordinación público-público. Básicamente, a las interrelaciones entre las agendas del gobierno local y de los temas distritales o metropolitano, en conjunción o en interlocución, no exenta de conflictos, con el nivel subnacional territorial intermedio, en el caso colombiano los departamentos, en otros países, las provincias, regiones autonómicas o Estados federativos. Esto tiene que ver con las dinámicas horizontales y verticales en agendas de carácter sectorial. Por ejemplo, en el campo de la salubridad pública, la movilidad de los recursos y las personas, en esquemas territoriales extensos y difusos, en los cuales, las ciudades metropolitanas son, cruces de caminos, donde el deslinde de competencias, no es explícito aun en los países altamente maduros institucionalmente, como en los asuntos de la seguridad ciudadana y los derechos humanos. Existe también un trabajo administrativo muy grande, pero no suficientemente esclarecido teóricamente, sobre la relación entre el gobierno local y los operadores empresariales públicos. Uno de los mitos que resultó falso, es que con el neoliberalismo el Estado empresarial se iba a acabar. Empero, las grandes empresas del Estado actúan bajo la lógica del privatismo organizacional. Se desempeñan como empresas privadas, guiadas por el ánimo de la rentabilización y el lucro, y con un grado bastante alto de autonomía, respecto a la relación principal agente. Por lo tanto, si las empresas públicas, bien sean de acciones, participaciones mixtas o puramente estatales, tienen autonomía para hacer política pública-local, los gobiernos locales, las secretarías, las agencias municipales, tienen que dedicarle un tiempo significativo

a coordinar estas políticas, con los operadores empresariales públicos para tratar de hacer convergentes sus esfuerzos.

Esta actividad compleja de coordinación de la política, con los operadores empresariales públicos, del resorte directo e inmediato de la administración pública municipal, interpretados en términos de la relación agente principal, y de operadores empresariales públicos que generalmente alcanzan la configuración de conglomerados económicos de corte nacional o transnacional, y que en muchas ocasiones se articulan con el sector privado en forma de PPP, a través de *outsourcing*, alianzas estratégicas, o transformándose en sociedades por acciones. Un tercer nivel de coordinación, se construye con el sector empresarial, y con grandes conglomerados, muchos de ellos de “clase mundial”, que juegan un papel importante en la formulación de planes estratégicos de desarrollo. Estos ámbitos no son de competencia exclusiva de las secretarías de planeación, sino de los conglomerados, y grupos de interés provenientes del sector privado, que piensan la región en términos de su inserción en la competitividad global y regional.

Otro tema clave lo constituye la coordinación de políticas con el llamado “tercer sector”, con ONG’S, asociaciones civiles de distinto tipo, que bajo este esquema ejecutan políticas públicas, son contratistas corporativos del Estado, participan de convocatorias, de licencias, de concesiones, particularmente en campos que tienen que ver con la política social, y con la dotación de numerosos bienes públicos. Adicionalmente, en la coordinación de políticas públicas, existe un trabajo largo y diferenciado según sectores, con organizaciones no gubernamentales, o con el sector no empresarial privado, que se expresa en términos de la sociedad civil, que contrata u opera bienes y servicios públicos. También se presentan, procesos de coordinación de políticas públicas, con las propias dinámicas de organización ciudadana, particularmente, respondiendo a la interlocución participacionista, propia de las autoorganizaciones de distinto cariz, construidas en los territorios, en las comunidades, en las zonas marginadas y en las distintas esferas de la sociedad civil, no empresarial.

Finalmente, emerge la tarea de administrar el entorno territorial con los demás municipios. El rasgo destacable es la **Tranversalidad**

en la implementación de las políticas públicas. Este concepto alude a las relaciones entre actores y operadores que fracturan los antiguos esquemas de división funcional y sectorial de tareas y competencias de las agencias públicas. Las tipologías de corte funcional en Ministerios, secretarías de despacho y agencias especializadas, tanto en el nivel central de los Gobiernos como en sus ámbitos subnacionales o territoriales, se manifiestan incapaces de responder eficiente y eficazmente las demandas sociales. Ello porque los problemas que abordan las políticas públicas no se dejan encasillar en moldes artificiales, derivados de patrones clásicos, propios a las burocracias industriales y administrativas,

Las privatizaciones y su gestión desde lo público-estatal

En estas delegaciones hacia las empresas, el sector privado, las ONGs, etc, existe un fuerte trabajo que va más allá de la mera coordinación de acciones, analizada en el punto anterior. En muchas grandes ciudades se ha desplegado un sofisticado sistema de evaluación y seguimiento desde el Gobierno local, de los desempeños de los operadores, así como del seguimiento mediante baterías de indicadores de las metas, desafíos, y se construyen y gestionan mecanismos de ajustes y retroalimentación. Lamentablemente este sistema de gestión de las concesiones y de regulación de los mercados que ofertan bienes públicos y servicios de distinto tipo, es bastante limitado. Al revisar el contexto colombiano, por ejemplo, muchas de estas regulaciones y controles le competen al nivel central de Estado. A través de comisiones regulatorias, superintendencias y otros entes se ejercen dichas tareas, de forma altamente centralizada, aunque desconcentrada funcionalmente. Es decir, el Estado actúa, o pretende actuar, a lo largo del territorio, sin darles espacio de decisión y concertación a los Gobiernos locales. Además, en muchos de estos casos, las funciones son rebasadas por el propio mercado y la ciudadanía o los usuarios carecen de defensa y garantías efectivas frente a las posiciones dominantes de los operadores empresariales.

La implantación del “New Public Management”, por parte de los Gobiernos locales

La implementación por operadores municipales de políticas públicas a cargo de los gobiernos locales, tiene como eje central la construcción

y puesta en escena de una serie de dispositivos administrativos. Entre los cuales sobresale la gestión por procesos, los mapas de procesos, y una conjunción de políticas administrativas, que rompen la tradicional estructura divisional y funcional, característica de la administración pública en sus formas burocráticas tradicionales. Esto ha implicado que la *Governance*, se configure primordialmente, a partir, de redes sistémicas, en el contexto de las ciudades-región, que tienen en muchas ocasiones, la pretensión o la política explícita de convertirse en “ciudades globales”, con lo cual la implementación de políticas públicas, se convierte en un momento crucial, para la configuración de plataformas institucionales, en términos de reglas del juego, de mecanismos y formas pactadas, con cierta estabilidad de interlocución, entre los múltiples actores antes denominados, con el fin de promover políticas de inserción global.

Esto ha apuntado a la configuración de estrategias consensuadas mediante planificación participativa, en planes prospectivos de mediana y larga duración, a veinte o treinta años, usando los métodos de escenarios, y las dinámicas de movilización social, y de actores y grupos de interés que usualmente, requiere este tipo de políticas⁷⁶. El NPM se ha concretado en radicales procesos de destrucción parcial del rol de las burocracias gubernamentales, de la lucha por desmontar la presupuestación inercial, de extender modalidades de operación privatizadas o delegadas al tercer sector; la introducción de indicadores, y una revisión sustancial de los métodos de profesionalización de la función pública. Todo aunado a un uso intensivo de las TIC y de los dispositivos y arsenales de la sociedad de la información, primordialmente desde el impulso al *e-government*.

El Mercadeo de ciudades

En los últimos veinte años se ha afianzado el mercadeo urbano, con perspectivas nacionales, regionales y globales, denominado *city-marketing*⁷⁷, que a la manera de estrategias de segunda línea, sobre la base de las políticas o apuestas de largo plazo de planes prospectivos

⁷⁶ Se han transformado sustancialmente las oficinas de planeación y se construyen planes estratégicos, basados en la competitividad. El primero que se inició en Colombia, lo avanzó el presidente Uribe al 2019, luego se planteó un ejercicio de más largo plazo: Los departamentos colombianos construyeron planes prospectivos; en el Valle del Cauca al 2036, al igual que Cali, en negociaciones de convergencia de intereses, en apuestas estratégicas entre lo público y lo privado.

⁷⁷ Sobre este tema florece una amplísima literatura. Y también se desarrollan numerosos programas e iniciativas.. Es el caso de Río de Janeiro, la gran urbe brasileña, que será a la vez sede

de posicionamiento de las ciudades configuran acciones de carácter específico y diferenciado en diferentes campos de actuación, convergentes de lo público-estatal, con distintos niveles de gestión, de las esferas privadas, en el caso colombiano a través de asociaciones gremiales sectoriales, creándose redes de negocios y redes de políticas cooperantes para atraer capitales, turismo temático, generándose una imagen corporativa, en función de producir a la ciudad como marca. Ello va de la mano en alianzas publico privado, con el propio rol de agencias locales especializadas, fondos mixtos promoción y capitalización, poderosas empresas públicas, en lo general y sectorial. Que sirven de base para diseñar, con el apoyo de consultores, del mundo académico y de los propios operadores de políticas, de planes prospectivos y mercadeo de ciudad, para configurar los términos de las políticas de reordenamiento urbano, y generar impactos duraderos y significativos, en relación, con los procesos de metropolización, o conurbación.

Esta orientación estratégica y implica que una de las tareas principales de los gobiernos locales es el impulso del proceso de *city-marketing*, el mercadeo urbano. Ahora bien, una amplia literatura sobre la marca país tiene que ver con temas específicos de mercadeo como los productos o las marcas de origen, la identidad regional, el turismo temático patrimonial, que demandan una buena parte de la tensión del tiempo y del direccionamiento estratégico, de los alcaldes, de las gobernaciones, de las autoridades locales y regionales. En muchas partes del país, se han hecho intentos de hacer mercadeo, en el tema urbanístico, haciendo la ruta religiosa, por ejemplo, en Boyacá y Santander con la ruta artesanal, para que un nuevo tipo de turismo que recupera la visión sobre lo patrimonial se desarrolle.

de los campeonatos mundiales de *football*, y de los juegos olímpicos. Acabó de ocurrir en África del sur en el 2010, específicamente en Sudáfrica, donde Johannesburgo, Ciudad del cabo y otras grandes ciudades, han hecho parte de esta apuesta del mercadeo global. De este modo, un país decide gastarse miles de millones de dólares, haciendo estadios y construyendo instalaciones, para ser visibles en el mundo, y obtener a partir de esa visibilidad, valores agregados en términos de los intercambios económicos y de su posicionamiento, no solo en el mercadeo de grandes ciudades, sino en el mercadeo del país.

Las acciones de configuración de plataformas e infraestructuras para la competitividad global

Otro frente importante, que consume bastante tiempo para los gobiernos locales, dependiente de los anteriores, son las políticas de renovación y reordenamiento urbano, y en general los programas y proyectos de reinversión de las ciudades, a partir, de la ejecución de planes parciales y sectoriales, con un trabajo especializado de diseño por urbanistas, ingenieros y arquitectos. Ello se enfoca tanto en revivir los viejos polígonos y urbanos de los centros históricos, para darle una dimensión sostenible, y, de otro lado, configurar acciones y respuestas de política pública al fenómeno de la metropolización.

Las llamadas ciudades digitales, con una alta incorporación de sistemas de información geográfica, de movilidad, tienen la capacidad de inventariar en tiempo real los patrimonios, las infraestructuras, los consumos, y demás, han reforzado en gran medida la capacidad predictivo-proactiva no sólo de las administraciones públicas, sino de las redes complejas y los diferentes grupos de interés, donde las coaliciones confluyentes en la gobernanza se construyen para realizar el direccionamiento estratégico de la ciudad. Se trata de un nuevo tipo de democracia con participacionismo abierto e infinito, pero que en la práctica se centra en esquemas neocorporativos donde los centros académicos, las universidades, los centros de pensamiento estratégico, los gremios económicos, las asociaciones profesionales, los grupos sectoriales con agendas específicas, entre otros, van reconstruyendo la agenda pública de las regiones metropolitanas. Dicho participacionismo no deja de generar fenómenos de exclusión particularmente de migrantes y de la población menos calificada, y que trata a estos sectores mediante una política asistencialista en términos de focalización del gasto y de eliminación incrementalista de la pobreza.

Participación social y construcción de legitimidad: Ciudadanía y Gobernanza local

En función de las ideologías del NPM se formula como un imperativo en la implementación de políticas, la puesta en escena de mecanismos de rendición de cuentas (*Accountability*), control social y participación

ciudadana. En un espacio práctico, la participación en la ejecución de políticas ha conllevado a formas muy diversas de tercerización de programas sociales, en ONG y entidades de representación y agrupamiento de las comunidades de base. Los principios de cooperación entre los territorios, el sector privado y las organizaciones de base de la sociedad civil, se basan ahora en reglas de actuación al interior de organizaciones ad-hoc y ex ante. La organización de las comunidades y de los grupos no se basa solo en el principio de adhesión (voluntad), sino también en el de reciprocidad (aceptación). Y por ello el mayor peso de la sociedad civil depende de su capacidad real de interlocución con los actores con mayor poder de decisión entre ellos destacándose las administraciones públicas. Y este tema es a menudo cuestionado por numerosas organizaciones de base y redes sociales que desconfían del poder público y de sus agendas mercantilistas y competitivas. De todas formas, hoy es visible el alto grado de relacionamiento entre los Gobiernos locales y la ciudadanía, incluyendo esquemas de atención de corte asistencialistas, extendidos a lo largo y ancho de América latina (E. Varela, 2012). Se implementan, en consecuencia, estrategias de cooptación, que se justifican en discursos compensatorios frente a las asimetrías derivadas de la liberalización de los mercados, pero que a su turno, le dan un creciente poder a los Gobiernos locales, en el uso direccionado y asistencialista de los recursos públicos. Estos elementos confluyen en una administración pública que se privatiza y se inserta en dinámicas mercantiles a través de asociaciones público-privado sobre la base de la construcción de una ingeniería de indicadores, que miden y evalúan la capacidad de los gobiernos locales para hacer un seguimiento en tiempo real de éstos con el fin de palpar las transformaciones, patologías y logros de la vida urbana.

La gestión internacional de la cooperación y la asociatividad regional y global

Finalmente, vale la pena subrayar la importante concentración de esfuerzos en los temas de cooperación internacional, por parte de las autoridades locales y de las burocracias especializadas, tanto públicas como privadas o en redes de asociación público-privadas para articularse a tendencias y procesos transnacionales. Otro tópico significativo ha

sido la configuración de diversas redes de articulación y cooperación global entre los Gobiernos locales. Algunas de ellas, propias del multilateralismo regional y urbano, tales como asociaciones con cierta formalidad de ciudades, hasta las formas complejas de redes de ciudades globales. Muchas de ellas definiendo apuestas prospectivas de carácter ambicioso y basadas en modelos de desarrollo sustentable⁷⁸. Estas redes han promovido nuevos temas en la agenda de las políticas locales, entre ellas, definir adecuadamente la arquitectura de los poderes multiniveles, a diferencia del viejo modelo escalar, o concéntrico.

Conclusión

A pesar de los cambios dramáticos propios del globalismo neoliberal, los gobiernos locales siguen siendo actores centrales del desarrollo económico y social. En particular, cabe subrayar de qué manera los Gobiernos de las grandes urbes han ganado terreno respecto del pasado en la gestión del desarrollo económico y su inserción en los esquemas de competitividad en los mercados regionales y globales. Además, este espacio no lo han ganado en virtud o gracias a alguna reforma constitucional o a cambios de las políticas públicas que les reasignen competencias del nivel central del Estado. Los han ganado por la globalización, ya que las dinámicas económicas, han abatido las fronteras nacionales; han disminuido la soberanía de los estados territoriales, y han generado procesos de integración y de articulación, que permiten

⁷⁸ Existe una larga tradición de asociatividad prolijada en especial por NN. UU, y sus programas de Hábitat urbano. Por ejemplo, CLGU (Ciudades y Gobiernos locales unidos), fundada en el 2004, relacionada con diversas asociaciones nacionales, ONG, Gobiernos, especialmente. Esta red emergió sobre la base del éxito del llamado modelo “Barcelona” de gestión local postmoderna. Véase sobre este tema, entre otros: Cardarelló y Rodríguez (2010). También existen otras redes más focalizadas, tales como la “Red Latinoamericana por Ciudades Justas y Sustentables”, las de “ciudades educadoras” u otras asociaciones ad hoc sobre temas de seguridad, salud pública, pobreza, etc. Otro ejemplo reciente lo constituye la red de ciudades de España y América Latina, denominada Movimiento AERYC, esta “acoge a electos locales, altos profesionales y directivos de más de 70 gobiernos regionales y locales de América y Europa., la consolidación de AERYC como movimiento teórico y práctico es debida al mayor reconocimiento que tienen sus pilares estratégicos iniciales.... los gobiernos locales creativos, que saben identificar los retos más sentidos por la ciudadanía y logran articular un proyecto estratégico compartido con los principales actores económicos y sociales, son capaces de hacer avanzar de manera estable las ciudades, aún en condiciones de entorno muy precarias, como es el caso de las ciudades colombianas y brasileñas. El segundo pilar consiste en el protagonismo creciente que se atribuye a las relaciones entre gobierno regional y gobiernos locales en la denominada sociedad del conocimiento o sociedad red. esta red entiende la gobernanza como la capacidad de representación de la sociedad por parte del político electo, y que tiene como principal instrumento la gestión de las interdependencias e interacciones sociales”.

que algunas ciudades tengan *locus* significativos, con otras regiones y con los flujos centrales del capitalismo-mundo.

Esto ha implicado que la *Governance*, se configure primordialmente, a partir de redes sistémicas, en el contexto de ciudades-región, que tienen en muchas ocasiones la pretensión o la política explícita de convertirse en “ciudades globales”, con lo cual la implementación de políticas públicas, se convierte en un momento crucial para la configuración de plataformas institucionales, en términos de reglas del juego, de mecanismos y formas pactadas, con cierta estabilidad de interlocución, entre los múltiples actores antes denominados, con el fin de promover políticas de inserción global. Esto generalmente, ha apuntado a la configuración de estrategias consensuadas y trabajadas, mediante procesos de planificación participativa, en términos de planes prospectivos de mediana y larga duración, generalmente, a veinte o treinta años, usando los métodos de escenarios, los esquemas de la planeación prospectiva con toda su tecnología, y con las dinámicas de movilización social, y de actores y grupos de interés que usualmente, requiere este tipo de políticas.

Adicionalmente, se ha generado lo que el profesor francés Luc Boltansky (1999) ha denominado con lucidez, “capitalismo por proyectos”. Se empiezan a vislumbrar grandes acciones de política pública, no como ámbitos que le correspondan a la Administración pública burocrática, o a planes y programas institucionales, sino como proyectos o megaproyectos empresariales, Allí se da una convergencia entre lo público y lo privado, en particular a través de la asociación y partenariado de los Estados, y sus empresas públicas, con grandes inversionistas de carácter mundial. Se está dando igualmente, como base ontológica del capitalismo por proyectos, la mercantilización extendida de los bienes y servicios públicos. Hace cuarenta años, la misma diferenciación entre las zonas de mercado, que eran propias del capitalismo y de la acumulación de rentas del capital, y las zonas de no mercado que era la asignación de una serie de bienes públicos, como educación, salud, justicia, apartados administrativos, seguridad, diplomacia, para citar algunos, que se han mercantilizado.

En este contexto, se mercantiliza el papel de las “ciudades globales”. Ello afecta severamente las relaciones entre los gobiernos locales y sus

territorios. Ahora bien, la territorialidad está dominada por el nivel central en desmedro de las regiones y gobiernos locales, se transfigura. Ello ha impactado la dinámica económica y la producción, y en cierta medida sin darse ni una reforma constitucional o un cambio de régimen político, se ha modificado sustancialmente la relación entre el mundo urbano, sobre todo el de las grandes ciudades y la territorialidad institucional.

Estas burocracias metropolitanas, generalmente inspiradas en el *New Public Management*, impulsan el desarrollo a partir de políticas fiscales en sus territorios, que no necesariamente bajo la anacrónica figura de los paraísos fiscales, es decir, de atraer mediante excepciones de impuestos, la inversión del gran capital, sino fundamentalmente , a partir, de la implementación de políticas razonables, de tribulación que permiten que los gobiernos locales fortalezcan su soberanía fiscal, efectiva, suficiente y necesaria, para articular y movilizar recursos privados, del recursos del orden nacional, es decir, de los presupuestos estatales, y , por supuesto, de la cooperación internacional, y de la propia movilización ciudadana, para dotar de infraestructuras económicas, políticas, sociales, culturales y organizacionales, a sus territorios. Así, se potencia alcanzar la dimensión de ciudades globales, o al menos transitar hacia un posicionamiento adecuado, de las administraciones públicas y de las ciudades-región, en el contexto regional o subregional.

Bibliografía

- Abardia A, MORALES F, eds. (2008), “Desarrollo regional: Reflexiones para la gestión de los territorios”, México: Ed. Alternativas y capacidades.
- Adriagada, Irma y GODOY, Lorena. “Prevenir o reprimir: falso dilema de la Seguridad Ciudadana”. CEPAL, No.70, Abril, (2000).
- Agamben, Giorgio, (2020) , « la invencion de la pandemia, Contagio», Publicados en Quodlibet.it 26 de febrero, y el 11 de marzo.
- Aguiar, L. F. (2005). La eficacia directiva de los gobiernos: Gobernanza y Nueva Gestión Pública. Ciudad de México: Mimeo.
- Arland, Rodolfo. “Ética o corrupción: el dilema del nuevo milenio”. En: <http://www.iigov.org/documentos> (consultado en Agosto de 2004).
- Aubert, N. y Gaulejac, V. (1991). *Le coût de l'excellence*. Paris: Seuil.
- Bachelard, G. (1993). *La Formation de l'esprit scientifique: contribution à une psychanalyse de la connaissance objective*. París: Vrin.
- BANCO MUNDIAL, (2009), “Informe anual: hacia una nueva geografía económica”.
- Bardach, E. (1978). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Massachusetts: Institute of Technology Press.
- Bardach, E., (1978), “The implementation game. What happens after a bill became a law”
- Barlow, Maud y CLARKE, Tony. “La Bataille de Seattle. Sociétés civiles contre la mondialisation marchande”. París: Fayard, (2002).
- Barzelay, M. (2012). “The study of public management: reference points for a design science approach”. En: Tria, Giovanni and Valotti, Giovanni, (eds.) *Reforming the Public Sector: How to Achieve Better Transparency, Service, and Leadership*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Barzelay, M., & Gallego, R. (2006). “From “new institutionalism” to “institutional processualism”: advancing knowledge about public management policy change”. En: *Governance*, 19(4), 531-557. doi: 10.1111/j.1468-0491.2006.00339.
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la Globalización? Falacias del globalismo. Respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.

- Beck, U. (2000). *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (2003). "Pouvoir et Contre. Pouvoir a la ere de la Mondialisation" Paris: Flammarion,
- Belikow J. (2007). *Coordinación de políticas públicas*. Lima: PRODEV.
- Bolstansky, L. y Chiapello E. (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris : Gallimard.
- Bolstansky, L. y CHIAPELLO E., (1999), "Le nouvel esprit du capitalisme: Paris : Gallimard.
- Borja, J. y CASTELLS, Ml. (1997). "Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información". Barcelona: Editores S.A.,
- Borja, Jordi y CASTELLS, Manuel. "Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información". Barcelona: Editores S.A., (1997).
- Botero, M H., y OROZCO P, (2010), "Descentralización en la Región Metropolitana de Santiago: Centralismo político y segregación espacial, Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Bounds, M, "Urban social theory: city, self, and society", Oxford University Press, 18/12/2003
- Bull, Hedley. "The Anarchical Society". New York: Columbia University Press, (1997).
- Cabrero, E. (2001). "La acción pública en municipios urbanos. Una propuesta de marco teórico para su estudio". Em: CIDE No. 104.
- Cardarello. A. RODRIGUEZ. J. (2010), "Las redes de ciudades como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada", s. ed.
- Castells M., *La ciudad informacional. Tecnologías de la información*,
- Castells, Manuel. "Fin de Millénaire". En: "Lère de l'information 3". París: Fayard, (1998).
- Coriat, B. (2000). *El taller y el robot. Ensayos sobre el fordismo y la producción en masa en la era de la electrónica*. 3ª Edición. México: Siglo XXI.
- Crozier, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique*. Paris: Seuil.
- Curbet, Jaume. "La producción de inseguridad en la sociedad global". En: <http://www.iigov.org> (consultado en Agosto de 2004).
- Chatelet, F. y PISTER-KOUCHNER, E. "Las concepciones políticas del siglo XX". Editorial Madrid Espasa Universidad, (1986).
- Chomsky, N. (2011). *How the World Works*. Berkeley: Soft Skull Press.
- Daems, R., Del Giudice, G., & Rappuoli, R. (2005). *Anticipating crisis: Towards a pandemic flu vaccination strategy through alignment of public health and industrial policy*. Vaccine.
- De Groff, A., & Cargo, M. (2009). "Policy implementation: Implications for evaluation". En: J. M. Ottoson & P. Hawe (Eds.). *Knowledge utilization, diffusion, implementation, transfer, and translation: Implications for evaluation*. New Directions for Evaluation. 124, pp. 47-60.

- Deleuze, Gilles y GUATTARI, Felix. “Capitalisme et Schizophe Nie Mille Plateaux”. Paris: Les Editions de Ninult, (1980).
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1999). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Drucker, P. (1998). La Sociedad Postcapitalista. Colombia: Norma.
- Dunsire, A. (1978). Implementation in a Bureaucracy. Oxford: Martin Robertson. Editorial, 1995].
- Estrin, S. y Barzelay, M. (2011). Design science as a reference point for management research. En Morsing, Mette and Sauquet, Alfons, (eds.) Business Schools and Their Contribution to Society. España: Sage.
- Estructuración económica y el proceso urbano-regional. Madrid: Alianza
- Ffrench-Davis, R. (1998). América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. Santiago de Chile: CEPAL-Fondo de Cultura Económica.
- Fisk, M. (2004). Bienes públicos y justicia radical. Una moralidad política para la resistencia. Cali: Programa Editorial de la Universidad del Valle.
- FOUCAULT, M. (1977). El nacimiento de la medicina social. Revista centroamericana de Ciencias de la Salud.
- Foucault, M. (2004). La naissance de la biopolitique, Paris: Gallimard-Seuil.
- Foucault, Michael. “Los anormales”. México D.F.: Editorial F.C.E., (1999).
- Friedman, M. R. (1983). Libertad de elegir. Madrid: Orbis S.A.
- García, N. (1989). Culturas híbridas: estrategias para entrar y salir de la modernidad. Ciudad de México: Grijalbo.
- Garoon, J. P., & DUGGAN, P. S. (2008). Discourses of disease, discourses of disadddisadvantage: a critical analysis of National Pandemic Influenza Preparedness Plans. Social Science & Medicine, 1133-1142.
- Giddens, A. (1993). Consecuencias de la modernidad. Madrid: Alianza.
- Giddens, A. (1996). El concepto de riesgo. En: la compilación Anthony Wides y otros. Las consecuencias perversar de la modernidad. Josetxo, Beriain: Compilador. Barcelona: Editorial Anthoropos.
- Giddens, A. (ed.). “The Global Third World Debate”. Cambridge: Cambridge Polity Press, (2001).
- Godio, Julio. “Sociología del Trabajo y Política”. Buenos Aires: Atuel, (2001).
- Guerrero, O. (1981). La administración pública como disciplina científica. México: Cuadernos de Cultura Universitaria -UNAM.
- Guerrero, O. (1994). “Los usos del análisis de implementación de políticas”. En: Revista Gestión y Política Pública, 3(1), pp. 19-43.
- Guerrero, O. (2009). El neoliberalismo: de la utopía a la ideología. Ciudad de México: Distribuciones Fontamara.
- Gutierrez R, (2012), “Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina”, En: revista EURE, vol 38 , No 114, pp. 147-171.
- Habermas, Jurgen. “La constelación posnacional. Ensayos políticos”. Buenos Aires: Editorial Paidós, (2000).

- Haraway, Donna, (1991) *SIMIANs, Cyborgs, and Women. The reinvention of nature*, New York: Routledge.
- Harvey, David., (1989), *From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism*, *Geografiska Annaler*, 71(1), pp. 3–17.
- Hayek, F. (1941). *The pure theory of capital*. Chicago: University of Chicago Press.
- Held, David y McGREW, Anthony. “Governing Globalization”. Cambridge: Polity Press, (2002).
- Heller, Hermann. “La soberanía. Contribución a la Teoría del Derecho Estatal y del Derecho Internacional”. México: Editorial F.C.E., (1995).
- Henry, D., & Lexchin, J. (2002). *The pharmaceutical industry as a medicines provider. MEDICINES, SOCIETY, AND INDUSTRY III - THE LANCET*.
- Hobbes, T. (1651/1992) *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hobbes, Thomas. “El Leviatán”. México: Editorial F.C.E., (1982).
- [HTTPS://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/04/market-coronavirus-vaccine-us-health-virus-pharmaceutical-business](https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/04/market-coronavirus-vaccine-us-health-virus-pharmaceutical-business) . (s.f.).
- Jewson, N. y MacGREGOR, S. (ed), (1997). “Transformating cities: contested Governance and New Spatial divisions”. New York: Routledge,
- Jewson, N. y MacGREGOR, S. (ed). “Transformating cities: contested Governance and New Spatial divisions”. New York: Routledge, (1997).
- Jewson, N. y MacGREGOR, S. (ed). “Transformating cities: contested Governance and New Spatial divisions”. New York: Routledge, (1997).
- Klijn, E. (1998). *Policy Networks: An Overview*. En Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F., (eds), *Managing Complex Networks*. London.
- Koyré, A. (1979). *Del mundo cerrado al universo infinito*. México: Siglo XXI.
- Krasner, S. D. (1999). *Sovereignty: organized hypocrisy*. Princeton: University Press.
- Kuhn, T. (1962). *La estructura de las revoluciones científicas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Laïdi, Zaky. (2004). “La Grande Perturbation”. Paris: Flammarion,
- Laïdi, Zaky. “La Grande Perturbation”. Paris: Flammarion, (2004).
- Lasswell, H. (1951). “La orientación hacia las políticas”. En: *El estudio de las políticas públicas*. 3a ed., pp. 79-104. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Laval, Christian. “L’ambition sociologique”. Paris: Éditions la Découverte/M.A.U.S.S., (2002).
- Leach, W., Pelkey N. y Sabatier, P. (2002). “Stakeholder partnerships as collaborative policymaking: Evaluation criteria applied to watershed management in California and Washington”. En: *Journal of policy analysis and management*. 21, pp. 645–670.
- Lindblom, Ch. (1988). *Democracy and the market system*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Lipovetsky, G. (2005). *El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos*. Barcelona: Anagrama.
- Lowi, T. J. (1985). "The State in Politics. The Relation Between Policy and Administration". En: Noll, R. (Ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Londres: University of California Press.
- Luhmann, N. (1995). *Poder*. España: Anthropos Editorial del Hombre.
- Luhmann, N. (1997). *Organización y decisión. Autopoiésis, acción y entendimiento comunicativo*. España: Universidad Iberoamericana y Anthropos.
- Luhmann, Niklas. "La teoría de la sociedad". México: Triana editores. Universidad Iberoamericana, (1998).
- Lyotard, J.F. (1987). *La condición postmoderna*. Madrid: Cátedra.
- MacDougall, H. (2007). Toronto's health department in action: influenza in 1918 and SARS in 2003. *Journal of the History of Medicine and Allied Sciences*, 56-89.
- Majone, G. (1989). *Evidence, argument, and persuasion in the policy process*. New Haven: Yale University Press.
- March, James G. y Olsen, Joan. (1989). "Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics". New York: Free Press.
- March, James G. y Olsen, Joan. (1998). "The Institutional Dynamics of International Political Orders". En: *International Organization* 52: 943-969. New York: Free Press.
- Martínez N. R. (2010). *La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias*. En: *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas públicas y Gestión pública en América Latina*. Buenos Aires. Jefatura de Gabinete de Ministros-Proyecto de Modernización del Estado.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1981). *Effective policy implementation*. Lexington: Lexington Books.
- "La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad". En: CEPAL. División de desarrollo social. Chile.
- Medellín P. (2004). (2006). *El Presidente sitiado: ingobernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Meny, Y., Thoenig, J. (1992). *Las Políticas públicas*. Barcelona: Ediciones Ariel.
- Mintzberg, H. (1984). *La estructura de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- MITCHAM, Carl. "¿Qué es la filosofía de la tecnología?". Barcelona: Editorial ANTHROPOS, (1989).
- Muller, P. (1997). Un esquema de análisis de las políticas públicas sectoriales. *Tecnología Administrativa*, 11(23). Traducción de Jean-Francois Jolly y Carlos Salazar Vargas, Facultad de ciencias económicas y administrativas. Universidad de Antioquia.
- Negri, Toni y HARTDT, Michael, "Imperio". Bogotá: Editorial Desde Abajo, (2001).

- Nozick, R. (1974). *Anarchy, state, and utopia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Toole, L. (1997). "Networking requirements, institutional capacity, and implementation gaps in transitional regimes: the case of acidification policy in Hungary". En: *Journal of European Public Policy*, 4(1), pp. 1-17.
- Observatorio metropolitano, (Varios autores), (2007), "Madrid: ¿la suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad", Madrid: ed. Traficantes de sueños.
- Olson, Mancur. (1971). "The Logic of Collective Action". Cambridge: Harvard University Press.
- Olson, Mancur. (2001). "Poder y prosperidad. La superación de las dictaduras comunistas y capitalistas". Argentina: Editorial Siglo XXI Editores.
- OMS.,s.f.).<https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.
- Orlansky, D. (1998). "Las políticas de descentralización". En: *Desarrollo Económico* 38(151), pp. 827--844. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/3467165>
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno*. Buenos Aires: Paidós.
- Oszlack, O. (1980). "Estado, planificación y burocracia: los "procesos de implementación" de políticas públicas en algunas experiencias latinoamericanas (205-231)". En: *25 aniversarios del INAP 1955-1980*, pp. 205-231. México.
- Oszlak, Oscar. "Tensiones permanentes del sistema capitalista: gobernabilidad, desarrollo y equidad". En: <http://www.top.org.ar> (consultado en Agosto de 2004).
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. Mexico: FLACSO.
- Pineda H. S, (2007), "Ciudad región global. Una perspectiva de la gobernanza democrática territorial", Bogotá. U. Del Rosario.
- Porter, M. (2014). "El mayor reto económico es la equidad y el sector privado debe involucrarse". En: *Diario La República*. Bogotá.
- Pressman J. y Wildasky, A, (1973), "Implementation how greats expectations in Washington are dashed in Oakland": Berkeley: University of California Press.
- Pressman J. y Wildasky, A. (1973). *Implementation how greats expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Preston, D. S. (2001). "Managerialism and the post-enlightenment crisis of the British university". En: *Educational Philosophy and Theory*, 33 (3-4), pp. 343-363.
- Pump, B., (2011), "Beyond Metaphors: New Research on Agendas in the Policy Process", *POLICY STUDIES JOURNAL*.
- Rawls, John. *Ensayo: "El Derecho de los Pueblos"*. Bogotá: Facultad de Derecho, Universidad de los Andes, (1996).

- Rosella, L. C., Kumanan, W., Crowcroft, N. S., Chu, A., Upshur, R., Willison, D., . . . Goel, V. (2013). Pandemic H1N1 in Canada and the use of evidence in developing public health policies e A policy analysis. *Social Science & Medicine*, 1-9.
- Roth, A. N. (2002). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Roth, A. N. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Royo, S. (2008). “El Gobierno electrónico en la rendición de cuentas de la administración local”. En: *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol. 37, No. 137, pp. 175-177.
- Sabatier, P. (2008). “Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis”. En: *Journal of public policy*, 6, pp. 21-48.
- Sassen. S. (1999), *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press, 1991 Ed. esp.: *La ciudad global*. Buenos Aires.
- Sassen. S., (2003), “Localizando ciudades en circuitos globales”, *Revista EURE* Vol. XXIX, N° 88, Santiago de Chile.
- Sassen. S. (2007), “El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza”, en *Revista EURE* Vol. XXXIII, N° 100.
- Sassen. S. (2010), “Territorios, autoridad, derechos_ De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales”, Buenos Aires: KATZ.
- Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. Bogotá: Taurus.
- SENNETT, Richard. “La corrosión del carácter”. Barcelona: Editorial Anagrama, (1998).
- Shi, H., Han, X., Jiang, N., Cao, Y., Alwalid, O., Gu, J., Zheng, C. (2020). Radiological findings from 81 patients with COVID-19 pneumonia in Wuhan, China: a descriptive study. *The Lancet Infectious Diseases*, 425-434.
- SNOWDEN Frank, (2019) “Epidemics and Society: From the Black Death to the Present”, Yale U: P.
- Stiglitz, J. E. (2012). *El precio de la desigualdad*. Bogotá: Planeta.
- Tamargo C., Maria. “El rol de las alianzas público y privadas en el contexto global-local”. En: <http://www.iigov.org> (consultado en Agosto de 2004).
- Terpstra, J. y Havinga, T. (2001). “Implementation between tradition and Management: Structuration and styles of implementation”. En: *Law & policy*, 23 (1).
- Terspskra , Y HAVINGA, (2001)
- Toffler, A. (1996). *El cambio del poder*. Barcelona: Plaza & Janes.
- Valencia Adriana, (2020), “Comunicación personal”, Cali.
- Varela, E. (2009) “Los retos de la gestión publica en Cali: Eficiencia y modernización de la Administración Pública, rescate de la gobernabilidad financiera y recomposición de la soberanía institucional del gobierno local.
- Varela, E. “Crisis de la civilidad”. Cali: Editorial Universidad del Valle, (1995).

- Varela, E. "Desafíos del interés público. Identidades y diferencias entre lo público y lo privado". Cali: Universidad del Valle, (1998).
- Varela, E. (2006). "Visiones manageriales sobre el funcionariado público. La teoría de la burocracia revisitada". En: Serie Pliegos Administrativos y Financieros 41. Santiago de Cali: Programa Editorial Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle.
- Varela, E. (2007). "Desafíos del interés público. Identidades y diferencias entre lo público y lo privado". Segunda edición ampliada y mejorada. Santiago de Cali: Programa Editorial Universidad del Valle.
- Varela, E. (2007a). La soberanía transformada. Santiago de Cali: Ecoe Ediciones.
- Varela, E. y Otálvaro, B. (2013). "La reinención de las políticas públicas de asistencia y protección social en Colombia". En: Barataria. España.
- Varela, E. (2014a). "Biopoder, Biopolítica y Gubernamentalidad. Referentes de interpretación y crítica del poder managerial". En: III Congreso de la Red PILARES. Porto Alegre, Brasil.
- Varela, E. (2014b). "El poder organizacional y sus principales ámbitos discursivos en las Ciencias del Management". En: IV Coloquio Internacional de Epistemología e Sociologia da Ciência da Administração. Florianópolis, Brasil.
- Vargas, A. (1998). "Notas sobre los conceptos de sistema y régimen político". En: Estudios Políticos. Núm. 13, pp. 157-180. Universidad de Antioquia.
- Veltz, P. (1996); *Mundialización, ciudades y territorios*, Ed. Ariel, Barcelona, 1999.
- Waste, R.J., "Independent cities- Rethinking U.S. Urban pólíce", New York, Oxford U.P. (1998)
- Wilson, J. Q. (1980). *The politics of regulation*. New York: Basic Books.
- Ziccardi, A. (1996), "La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad" En el libro: "La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas". Porrúa. México.
- Ziccardi, A. (2008), "Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social: Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI" Bogotá: Siglo del Hombre, Clacso.

Este libro se terminó de imprimir
en el mes de enero de 2023, en
Cali, Colombia

