

PRESENTACIÓN

Más que en el eje del Estado, la vida política de las sociedades actuales se construye de manera abierta, pues admite la participación de múltiples sujetos y de discursos variados, pone en juego nuevos recursos, redefine el tiempo y el espacio en el que discurre. Algunos autores consideran que el Estado es hoy “un actor más”, mientras que otros pensadores, como Claude Leffort, afirman que éste es “un lugar vacío”. Por ello, la observación sobre las políticas públicas abarca un campo cada vez más amplio: el de la gobernanza. Patrick Le Galès dice que la gobernanza “es un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones, con el ánimo de alcanzar objetivos definidos y discutidos colectivamente”.

En consecuencia, el campo de las políticas públicas no está constituido previamente; por el contrario, es un terreno esencialmente fluido, cambiante. Los mismos actores tienen la posibilidad de redefinirse modificando sus discursos, de ubicarse y reubicarse en el espacio político. Por ello se debilitan las fronteras que separan lo público de lo privado, la inclusión de la exclusión; todas las organizaciones coinciden en su “publicness”, un quehacer y unas consecuencias públicas. Todo ello, claro está, en un marco de la acción política democrática.

El presente número de OPERA explora las dimensiones de la gobernanza desde sus implicaciones para la teoría de las políticas públicas y los procesos de rendición de cuentas. Así mismo, presenta un conjunto de reflexiones

en torno a los procesos de elaboración de las políticas públicas en Colombia y muestra los avances en lo que toca con el conflicto armado que vive el país.

Jesús Carrillo indaga por las consecuencias que sobre la política y las políticas públicas tiene la utilización de la tecnología como recurso principal para la acción pública. Aborda la política como un hecho comunicativo en el que intervienen las instituciones, los actores y los valores. Sin embargo, el autor afirma que, al carecer de neutralidad política, el conocimiento y la tecnología pueden contribuir a la “configuración de esquemas inéditos de gobernación”.

La segunda sección de esta publicación recoge una serie de estudios comparados sobre rendición de cuentas y transparencia, con énfasis en las políticas de inclusión social en Argentina, Chile, Brasil y Colombia. Estos trabajos fueron el resultado de las reflexiones de un grupo de investigadoras vinculadas a la Red Europea de Política Latinoamericana, REPLA, la cual reúne a los doctorandos de las universidades de Sciences Po, Oxford y Salamanca y cuya reunión ordinaria tuvo lugar en la Universidad Externado de Colombia del 6 al 8 de julio de 2010.

Mariana Rulli analiza los procesos de reforma de la seguridad social y el régimen de pensiones en Chile y Argentina. La autora muestra que estos cambios estructurales ocurren indistintamente del régimen político

(autoritario o democrático) y del contenido técnico de los modelos adoptados. Lo que es más, en ambos casos se produjeron sistemas de seguridad social estratificados y fragmentados, producto de las luchas de grupos de presión de origen ocupacional, principalmente. Por su parte, en su estudio sobre la pobreza y la corrupción en América Latina, Ana Estefanía Carballo sostiene que éste es un caso en el que la adopción de un enfoque económico no asegura el desarrollo sostenible, pues la acción política, expresada a través de la corrupción, reduce las posibilidades de cerrar la brecha de los ingresos y disminuye las oportunidades para acceder a la riqueza. Por ello, la autora reclama el empoderamiento de los ciudadanos y su incorporación a los procesos de toma de decisiones.

María Soledad Gattoni se interroga por la efectividad de la “democracia de proximidad” entre los gobernantes locales de la ciudad de Morón, Argentina, y los ciudadanos. A través de la convocatoria a la participación ciudadana para la conformación de los presupuestos de inversión locales, se espera la relegitimación de la política. Sin embargo, Gattoni encuentra que perduran las prácticas clientelistas y el burocratismo como obstáculos para el pleno ejercicio de la ciudadanía. Una apreciación crítica similar surge del estudio de la implementación del programa *Bolsa Familia* en Brasil. Milene Peixoto Ávila encuentra que estos programas sesgan las concepciones políticas de los ciudadanos, ofrecen acceso a través de una “burocracia sin rostro” y contribuyen poco a la emancipación de los ciudadanos.

En lo que toca con la implementación de políticas de prevención de la mortalidad infan-

til del Departamento de Boyacá, Colombia, Nancy Paola Montañez muestra la dificultad de la administración seccional para gestionar tales programas, más allá de la voluntad de sus gobernantes. Ante todo, la estructura institucional dependiente de la nación limita la capacidad de respuesta de la Secretaría de Salud departamental, la cual impulsa soluciones sanitarias y omite considerar otros factores sociales, políticos y ambientales relevantes. Estos resultados pueden contrastarse con las iniciativas presentadas por Naidú Duque Canté para el fortalecimiento del papel del Departamento como órgano coordinador e integrador de los esfuerzos públicos municipales, así como por su papel territorial estratégico.

La sección sobre los procesos de elaboración de políticas públicas en Colombia abre con el estudio de Jennyffer Vargas sobre “Las políticas sociales en el marco de la Constitución Política de 1991”. En él Vargas discute el papel del legislador y de la administración del Estado para configurar “lo social”, es decir, hacer efectivas las condiciones mínimas de existencia de los asociados. En este propósito, concurren las personas y las empresas, las cuales, según la autora, coparticipan de un orden económico de responsabilidades compartidas. Es en este marco institucional de relaciones público-privadas en el que Luis Eduardo Amador Cabra debate la implementación de la Ley 142 de servicios públicos domiciliarios, en especial en relación con las disposiciones administrativas que subvierten el principio de la fijación de contribuciones o impuestos solo mediante procesos de representación política. En efecto, según Amador, el modelo actual de subsidios cruzados no propicia la transparen-

cia, aumenta los costos de transacción y genera dudas sobre su legitimidad.

Patricia Herrera Kit presenta un análisis sobre la manera como los derechos humanos han tomado formas “positivas” en el ordenamiento legal por la vía de la presión internacional ejercida por diversos actores. Sin embargo, la aplicación universal de los mismos parece limitarse debido a la politización de los organismos encargados de su promoción, su adopción parcial y por las restricciones a las tareas del Estado que implica la adopción de programas neoliberales, tal como puede haber sucedido en Colombia. Las restricciones cognitivas, que la autora estima son la base para la transformación de las políticas públicas, parecen imponerse, restándole eficacia a los derechos humanos en el país.

El trabajo colectivo de María Teresa Aya, Leonardo Carvajal y Gonzalo Téllez se asemeja a los estudios clásicos que proponen las no decisiones como otro ámbito de las políticas públicas. Sin embargo, al estudiar las causas de la poca migración hacia Colombia, los autores afirman que, en el mejor de los casos, hubo políticas dispersas de estímulo a la inmigración -como en los casos de la inmigración de origen árabe y japonés- y, en todo caso, ausencia de estímulos y mecanismos efectivos para su implementación. Los autores no ocultan su decepción por lo que estiman ha sido un país enclaustrado, incapaz de generar impulsos renovadores a través de la adopción de políticas migratorias ilustradas.

El estudio de las “culturas públicas” de Bogotá, según los resultados de la *V Encuesta Bienal de Culturas-2009*, representa una novedad importante para el debate propuesto

en este número de *OPERA*. Para el equipo del Observatorio de Culturas de la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, a través de este instrumento se trata de conocer los significados colectivos que le dan sentido a la vida ciudadana, a la democracia y a los derechos consagrados en la Constitución Política de 1991. En tal sentido, el estudio demuestra que la apropiación ciudadana de la democracia es baja, existe una propensión a la intolerancia, es marcada la preferencia por la intervención estatal en la solución de los problemas comunes, es débil el capital social y la orientación ideológica tiende a una configuración de centro-derecha. En fin, los investigadores no dejan de expresar su desánimo ante los resultados, pero creen ver en ellos pistas para la toma de decisiones que fomenten una cultura ciudadana democrática.

La sección final está dedicada a la evaluación descriptiva de la política de seguridad democrática, desde el punto de vista del gasto público, y de los esfuerzos por erradicar las minas antipersona en un medio en donde ejercen fuerte influencia los grupos armados ilegales y el narcotráfico. En el primero caso, Juan Felipe Jiménez muestra cómo el gobierno colombiano acometió la lucha en múltiples frentes sin contar con el apoyo suficiente de la comunidad internacional, salvo los aportes decididos del gobierno de los Estados Unidos. De manera similar, Eduardo Bejarano Hernández concluye que la implementación de la Convención de Ottawa encuentra grandes vacíos de interpretación en el país, no solo por la acción de los grupos armados ilegales y el narcotráfico, sino por la carencia de recursos humanos preparados para afrontar las tareas de desminados

y por la falta de recursos financieros nacionales e internacionales.

El conjunto de estudios reseñados ofrece al lector de *OPERA* un contrapunto inte-

resante para pensar en las políticas públicas en el contexto del rol cambiante del Estado y de la gobernanza, en América Latina y en Colombia.

JAVIER TORRES VELASCO
Coordinador de *Opera*