

**VII Seminario Internacional Red Latinoamericana de Investigadores
sobre Teoría Urbana**

Cinco décadas de Urbanismo neoliberal en América Latina. Efectos,
limitaciones, alternativas.

MESA 4. POLÍTICAS TERRITORIALES

**Transferencia de políticas y dispositivos neoliberales. Los desafíos de la
planificación urbana**

Mtra. Sadhia G. Rubio Hernández¹

Introducción²

Con el paso de los años, la ideología neoliberal, con su carácter estructural, ha ido tejiendo no solo una lógica particular, sino también una conciencia colectiva que impacta en la toma de decisiones, la circulación de conocimiento, las dinámicas sociales y los territorios. Sin embargo, al posicionarnos sobre América Latina, estas formas han ido ocultando la aniquilación de la conciencia territorial, es decir, una conciencia que abraza la multiculturalidad de los territorios latinoamericanos, junto con sus riquezas naturales y modos de vida, sus procesos históricos, sus contradicciones y sus desigualdades territoriales a partir de procesos que los reifican y transforman en mercancías.

En ese sentido, los territorios se transforman en espacios isotrópicos, escenarios de la mente y las prácticas experimentales de quienes se han sostenido económicamente por

¹ Doctorando del posgrado en Ciencias y Artes para el Diseño Área de Investigación y gestión territorial en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México, Ciudad de México. Contacto: renacimiento333@hotmail.com | ciudadcomun.territorios@hotmail.com

² El presente trabajo forma parte de la investigación doctoral titulada *Movilización internacional de ideas desde América Latina y sus materialidades terripragmáticas*, realizada con apoyo financiero (como becaria) de la SECIHTYI (antes CONACYT).

encima de las demás naciones y que a través de la competencia desigual entre naciones y discursos melifluos se apoderan de las luchas y las resistencias sociales.

Esta alteración en la conciencia disimula nuevos modos en los que se reproduce y sostiene esta ideología, propiciando que sus redes lleguen a los espacios más íntimos e inmediatos de la llamada ciudadanía moderna. Una ciudadanía que se ve envuelta en procesos que le colocan como reproductores de esos sistemas de pensamiento y prácticas puntuales.

Si bien, el sector público puede generar sus propias herramientas, la transferencia de políticas se ha vuelto la fuente de innovación por excelencia, es decir, ya no se diseñan las políticas, ahora se copian y medio se adaptan a los territorios a los que se introducen. De alguna manera, la transferencia de políticas ha ganado terreno al estimarse que a partir de esta se puede llegar a una innovación gubernamental: a) encontrar “soluciones similares a problemas similares”; b) acceder a “decisiones simplificadas”, c) acceder a “un mecanismo de experimentación gratuita”; d) una “plataforma para el desarrollo” (Dessauge, 2012).

Por desgracia, este proceso, al entrar en contacto con las propias dinámicas del modelo neoliberal, propicia que esta innovación, basada en la introducción de ideas, métodos, procedimientos y políticas internacionalmente consensuadas, se tome como modelo que subsiste y nace en una contradicción bajo un sistema que sostiene y ensancha las desigualdades. Es decir, el comportamiento que ha tenido esta ideología deja ver que la transferencia de políticas públicas es el medio por excelencia para “hacer creer” que las utopías se materializan

En ese sentido, la manera en la que actúa este sistema de pensamiento y lógica económica, es que una vez detectada una política que nace en condiciones adversas, adquiere un potencial transformador de la realidad, que utiliza a quienes fueron parte del proceso creativo y operativo de la política, en su lugar de origen, como agentes de difusión que enmascaran (inconscientemente) el sistema de pensamiento de base; difundiéndolo a manera de fichas de dominó verticalmente colocadas e impulsadas por un solo movimiento: “el desarrollo desde abajo”. La política, entonces, se transforma en una idea que puede ser alterada a conveniencia, deviniendo en una herramienta ideologizada, en un dispositivo como advertiría Michael Foucault; dispositivo que proyecta materialidades diversas en los territorios.

Desafortunadamente, esta situación es poco observada en tanto que la tradición respecto al estudio del neoliberalismo, lo neoliberal, las políticas neoliberales y las políticas públicas

nos concentra en procesos –como la presencia del capital inmobiliario financiero y las maneras en que este se apodera del suelo urbano–, ocultando los otros modos en que esta ideología se reproduce; procesos que parecen inofensivos y que se han dispersado por todo el orbe al concebir que todas las naciones padecen de los mismos problemas.

Por tal motivo, el presente trabajo busca reflexionar y evidenciar como esta ideología a través de la llamada “transferencia de políticas” detecta potenciales de política para ser ideologizados y, posteriormente, propiciar su difusión y sostener las desigualdades socioterritoriales existentes. Si bien, no es un proceso fácil de asir, hemos optado sólo por presentar la transformación que sufre la política para convertirse en un dispositivo y la manera como opera en el territorio.

De ahí que, por una parte, nos enfoquemos en rescatar algunas características de las políticas públicas (como disciplina) y sus herramientas conceptuales, así como de la presencia de las llamadas “buenas prácticas”. También nos tomaremos un receso ideológico. Para, posteriormente, a través de un paralelismo con el caballo de Troya abordar el proceso de transformación de la idea de la política en un dispositivo. Aquí vale la pena explicar que, para esta parte, tomamos el caso del Presupuesto Participativo en América Latina, en donde observamos cómo, al haberse definido y operado en términos de política pública, su dispersión como idea, como representación y reinterpretación que se hizo del fenómeno de Porto Alegre y de su capacidad para nacer en una contradicción que reflejaba las desigualdades socioterritoriales de Brasil para finales de los años ochenta y que ante los ojos del mundo hizo posible la materialidad de la sociedad igualitaria, se ha convertido en un dispositivo neoliberal

Este proceso de transformación de una política implica salirnos de los estudios comparativos o de cómo viajó el discurso de la política, para enfocarnos en el proceso mismo, considerando tanto los sistemas de pensamiento y creencias como procesos que se encuentran con este.

De ahí que nos dediquemos a explicar cómo esta política se mueve no en sí misma, sino como idea, al pasar por un proceso que se encarga de neutralizar el problema de base, de lucha social, que gesta a la política, para despojarlo de su identidad socioterritorial a través de una ritualización (el consenso internacional), la cual lleva a la resignificación de la idea de la política, dando como resultado un dispositivo, un modelo internacionalmente consensuado.

1. Algunas precisiones sobre la disciplina de las políticas públicas y sus herramientas

Hacia los años cincuenta, la ciencia política y la administración pública eran disciplinas muy diferentes. La primera se enfocaba en la legitimidad política del gobierno, mientras que la segunda se encargaba de organizar la forma en que las decisiones gubernamentales debían ejecutarse buscando su eficacia. Para ese momento, a ninguna de las dos les interesó cómo es que se tomaban las decisiones de gobierno, por lo que, ante ese vacío, las políticas públicas emergieron y obtuvieron su razón de ser. Es decir, el interés se ubicó en ver si las decisiones se encontraban sostenidas a través de un conocimiento objetivo y racional, pues se consideraba que esto aumentaba la eficacia en las decisiones (Aguilar, 2012; 2010).

La eficacia fue un factor importante desde los inicios de las políticas públicas, lo que orientó a la disciplina hacia aspectos más cognoscitivos que hacia aquellos de orden político-institucional. A ello se sumó la tendencia hacia un conocimiento técnico, esto es “la razón instrumental”, debido a que, para ese entonces, la legitimidad del gobernante y la legalidad de sus acciones no eran consideradas un problema, pues había otras disciplinas que se encargaban de esto. En ese sentido, el problema que las por las políticas públicas decidieron atender fue el de la validez directiva de las decisiones del gobernante, es decir, la capacidad técnica del gobernante para dirigir a su sociedad (Aguilar, 2012).

Ahora bien, los enfoques o perspectivas que han acompañado a las políticas públicas se han concentrado en dos, como apunta Aguilar (2012:11-12): por un lado, hay una perspectiva que se basa en la eficiencia económica, la cual se aplica tanto en el análisis como en el diseño de las políticas públicas y que ha dominado a raíz de la crisis fiscal de los años 70 y 80. Por el otro, se encuentra el enfoque multidisciplinario con análisis de tipo jurídico, politológico y administrativo. Sin embargo, la perspectiva económica es la que ha subordinado a los demás enfoques (Aguilar, 2012).

Asimismo, con el desarrollo de los análisis de políticas, principalmente a partir de los estudios de política comparada, comenzaron a surgir herramientas conceptuales³ (Cuadro 1) para analizar la presencia de una política en un tiempo y lugar determinado en otro lugar y tiempo determinado. Esto es, se comenzó a hablar de transferencia de políticas.

³ *Lesson-drawing, policy convergence, policy difusión y policy transfer.*



Cuadro 1. Herramientas conceptuales para el análisis de las políticas públicas
Fuente. Rubio (2002)

Sin embargo, estas herramientas, con el paso del tiempo, fueron viéndose como sinónimos, a pesar de referirse a procesos, enfoques y escalas diferentes. En ese sentido, todas estas maneras de aproximarse a las políticas públicas fueron concentradas para un solo fin. Tanto la extracción y aprendizaje de lecciones, la convergencia de políticas y la difusión de políticas como la transferencia de políticas “son procesos similares en el que el conocimiento sobre las políticas, las disposiciones administrativas, instituciones, ideas en una política (pasada o presente) son usados en el desarrollo de políticas, disposiciones administrativas, instituciones e ideas en otro escenario político” (Dolowitz y Marsh, 2000:5; propia traducción).

Sin embargo, el transferir una política, el buscar similitudes, el extraer conocimiento, el comparar el éxito o fracaso de una política en uno o varios territorios es una medida de control de intenciones mucho más complejas.

¿Qué ha propiciado que una política o un programa o un par de ideas o estructuras deban ser internacionalizados (exportados como mercancías de conocimiento y experiencia)?

Según Rose (1991:3), lo que mueve a la transferencia de políticas son los problemas en común:

Cada país tiene problemas, y cada uno piensa que sus problemas son únicos en tiempo y lugar ... Sin embargo, los problemas que son únicos en un país, como la reunificación de Alemania, son anormales ...

Frente a un problema común, los hacedores de políticas en las ciudades, en los gobiernos regionales y nacionales pueden aprender cómo sus homólogos responden en otra parte.

Esta concepción abraza, tácitamente, el problema mundial en el que tener problemas en común nos lleva a construir comunidad -en este caso, una comunidad global-; pero también nos dirige, sin duda, a la otra cara de las redes de apoyo internacional (sean de gobiernos locales, agentes estratégicos, etcétera).

Veamos. Evan y Davies (1999:203), al analizar el problema de la transferencia, comentan que esta puede ser considerada como un concepto de nivel medio; a partir de esto, explican que en la década de los noventa hubo “un repunte en el análisis de nivel medio en la ciencia política británica”. Es en este punto donde se retoma la presencia de las redes:

Desde el punto de vista político, ha sido una respuesta a lo que Rhodes (1996, p.652) ha llamado “**nueva forma de gobierno: gobernar sin un gobierno**”, que se refiere a la elaboración de políticas mediante redes interorganizacionales de niveles múltiples y con organización propia” (Evan y Davies,1999:204; **énfasis propio**)

Aunque hay una alusión directa a la pugna histórica sobre el papel del Estado, Rhodes nos presentan un nivel de poder intermedio a partir de la transferencia de políticas que no podemos perder de vista. La transferencia comporta dos roles de funcionalidad e implementación y que fueron observados en los estudios sobre el tema: la transferencia

voluntaria y la transferencia coercitiva (Dolowitz y Marsh, 1996). La primera se refiere a ese proceso racional de tomar decisiones para buscar soluciones que permitan resolver alguno de esos problemas en común, mientras que la transferencia coercitiva se entiende cuando “un gobierno fuerza a otro a adoptar una política” (Dolowitz y Marsh, 1996).

Aquí habría un par de preguntas:

- 1) ¿Es exclusivamente un gobierno el que puede ejercer coerción en la transferencia de políticas?
- 2) ¿Cuáles son los tipos de coerción en la transferencia de políticas?
- 3) ¿Puede una transferencia voluntaria ser al mismo tiempo coercitiva?
- 4) ¿Puede disfrazarse la coerción?

El punto aquí es que si la coerción es entendida como el “medio para forzar a un sujeto a desarrollar una conducta en contra de su voluntad”⁴ la transferencia “coercitiva” es el medio para hacer que varios sujetos desarrollen una conducta sin que se den cuenta y reproduzcan objetivos más complejos.

2. Troya, su caballo y un jinete llamado Neo Liber Alismo

2.1. Acto 1. De regreso a la patria de Eneas

“Quienes no pueden recordar el pasado están condenados a repetirlo”, así sentenciaba Santayana en *The Life of Reason*. Y en efecto, el olvido asecha mordaz las mentes durmientes del siglo XXI.

El siglo I a. de C. fue testigo de una transición profunda a nivel político en la Roma antigua: el paso de la República Romana al Imperio. La batalla de *Actium* del 31 a. de C., frente a las costas griegas en el mar Jónico, en la que el ejército de Octavio (hijo adoptivo de Julio César) y las tropas de Marco Antonio y Cleopatra se enfrentaron, fue decisiva para que Octavio recibiera poco después el título de Augusto (27 a. de C.); marcando, así, el inicio del Imperio Romano.

⁴ Diccionario panhispánico del español jurídico.

Sin duda, esta transición auguraba una nueva historia, la creación de una nueva consciencia colectiva que Octavio supo aprovechar al concebir la idea de glorificar su linaje a través de una obra solicitada al poeta Virgilio, la Eneida. Virgilio, ante el encargo, decide plasmar los periplos de Eneas, un troyano que logra escapar de Troya con su familia. Es así como el poeta, apoyándose de los poemas épicos de Homero, la Ilíada y la Odisea, reconstruye el origen divino del pueblo romano.

La Eneida comienza cuando Eneas, próximo a las costas de Italia, se encuentra con la ira de la diosa Juno, quien le envía una terrible tormenta y provoca que se desvíe de su camino, encallando en las costas africanas. Allí es recibido por la reina Dido, la cual tras el banquete le solicita cuente sus aventuras. Eneas, con profundo dolor, comienza recordando la entrada de algo magnánimo a la ciudad a través de las palabras de Laocoonte, quien al ver aquel caballo tan inmenso desconfía y baja corriendo de la plaza para regalarnos aquella frase tan célebre *Timeo Danaos et dona ferentes* (Eneida, II, 40-49; **énfasis propio**):

¡Oh míseros ciudadanos! ¿Qué insania tan grande?
¿Creéis que el enemigo se ha ido? ¿O algunos dones de dánaos
juzgáis que carecen de dolo? ¿Es conocido así Ulises?
O encerrados en este leño los aquivos se ocultan,
o contra nuestros muros fue fabricada esta máquina
para inspeccionar las casas y venir, de arriba, a la urbe,
o algún fraude se oculta; teucros, no creáis al caballo.
Lo que ello sea, **temo a los dánaos, aunque traigan ofrendas.**

La interpretación a este pasaje es muy sencilla. Con frecuencia admitimos que las guerras solo se dan por las armas, asumiendo que al no verlas estamos en periodo de paz; pero, el simple hecho de creerlo permite que la confianza eclipse las intenciones de los estrategas. Las guerras silenciosas son las que se escurren, las que se infiltran mientras los demás descansan; son las que se disfrazan en y con el tiempo; son las que se posan y rebozan sobre el lenguaje. De ahí que se diga que “el enemigo nunca duerme” y que “el enemigo nunca muere: cambia de rostro”. Por eso es peligroso e ingenuo creer que las ideologías y las historias han muerto. Asimismo, si una guerra silenciosa se encuentra presente es necesario dudar de aquellos regalos, por muy novedosos que parezcan.

2.2. Acto 2. “Las buenas prácticas”

Desde hace varias décadas, el proceso de llevar una política (programa, conceptos, ideas, modelos, etcétera) hacia otros territorios ha sido el medio por excelencia a través del cual se pretende innovar⁵ y resolver los llamados problemas en común.

La innovación aparece como otro más de los conceptos que neutralizan los problemas socioterritoriales, además de traer puesta la capa desarrollista. Para la OCDE (2010), es el principal impulsor del crecimiento, que, si bien este concepto se ha asociado a la tecnología y producción “... ahora, también se realiza en el ámbito de la sociedad civil, las organizaciones filantrópicas y, desde luego, de manera individual” (OCDE, 2010:5).

En la mayoría de los casos, la transferencia no se recibe con plena consciencia de lo que se está introduciendo, sino a partir de lo que otros dicen o cuentan sobre esa política (Dessaugue, 2012:65). Esta condición no solo limita el conocimiento de la política transferida (aún peor, la realidad concreta de la que proviene), sino que aquello que se mueve se convierte en una mercancía que se vende a partir de la promesa del desarrollo, pero a través de una gratuidad internacional de conocimiento, técnica e innovación.

La OCDE (2010:22) es muy clara en el enfoque netamente económico de la innovación en tanto que ven en ella el empuje hacia el crecimiento económico a largo plazo:

La innovación —la introducción de un producto (un bien o un servicio), proceso o método nuevo o con mejoras significativas— se ha entendido desde hace tiempo como un elemento central para el desempeño económico y el bienestar social, y la evidencia empírica ha confirmado las relaciones que existen entre la innovación y el crecimiento. Lo antes dicho significa que todos los gobiernos deben entender la importancia de la innovación y desarrollar políticas que fortalezcan sus esfuerzos y resultados.

Ahora bien, ¿qué ha llevado a considerar a la transferencia de políticas como medio para la innovación gubernamental? En esencia, un conjunto justificaciones (Dessaugue, 2012):

- a) Como un medio para encontrar “soluciones similares a problemas similares”;
- b) Como forma de acceder a “decisiones simplificadas”;

⁵ La innovación gubernamental empezó a ser de interés para los gobiernos que buscaban modernizar la gestión pública, por lo que no solo se buscaban políticas, sino herramientas que la optimizaran: enfoques, ideas, metodologías, procesos, etcétera.

- c) Como un “mecanismo de experimentación gratuita”;
- d) Como una “plataforma para el desarrollo”

Estas justificaciones que se ven al mismo tiempo como promesas enganchan a los gobiernos para reproducir más allá que una política, pues dialogan con procesos, dinámicas sociales, estructuras, sistemas y sujetos. A partir de estas podemos, entonces, percatarnos de las transformaciones que sufren las políticas al estar insertas en un proceso que las convierte en productos internacionalmente consensuados.

Lo que observamos aquí es que estos modelos internacionales, tras su proceso de transformación, pueden estar sujetos a usos diferentes y con intenciones diversas; es decir, esa flexibilidad que les da adaptación, así como la falta de sentido crítico y tiempo para evaluar la pertinencia de una política fuera de su realidad los coloca dentro de las redes del poder.

Aunque se reconoce que se corren varios riesgos al momento de transferir una política como la “racionalidad limitada”, las restricciones presupuestales, el tiempo para estudiar la política transferida, la valoración de si la política transferida es una “buena práctica”, la pluralidad de modelos, la evaluación de los efectos/resultados y la causalidad o atribución de efectos⁶(Dessaugue,2012), hay un elemento aún más complejo y peligroso que no debe pasar desapercibido para quienes estudiamos y trabajamos con el territorio.

Si hemos dicho que estos productos transferidos son flexibles y pueden ser usados a favor o en contra de quienes les reciben, al ser tratados como mercancías que se mueven a partir de una transferencia voluntaria y también de una transferencia propagandista, están sujetos a convertirse en medios (herramientas) de coerción consensuada. Es decir, una coerción legítima no necesariamente por parte del Estado – como observaba Friedrich A. Hayek⁷– sino una en la que estén involucrados otro tipo de ejecutores.

La coerción legítima, en el marco de las políticas, es aquella donde se utiliza a los sujetos coercionados para tomar decisiones, asumir conductas y actitudes y llevar a cabo dinámicas que atentan contra sus territorios, su cultura y su gente, bajo la máscara y justificación de lograr un propósito social y bien común (el desarrollo), siendo presionados

⁶ Es decir, si la política funciona o genera los mismos resultados que sus promotores refieren.

⁷ En La coerción y el Estado.

y exhibidos a partir de la comparación de sus éxitos y fracasos y su reconocimiento internacional.

Con este panorama, surgió una tendencia a definir y reconocer internacional e institucionalmente, dentro del universo de políticas, programas, ideas –es decir innovaciones de todo tipo–, lo que se llama “una buena práctica”. Así en 1995, durante la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas en Dubái, se reconocieron buenas prácticas con impacto positivo para mejorar el medio ambiente. Sin embargo, en esa misma conferencia, se adoptó la declaración de Dubái, en la que se establecieron “los principios rectores y criterios diferenciales para reconocer buenas prácticas y propiciar su propagación” (UN-HABITAT, 2014).

Estas “buenas prácticas” son “contribuciones destinadas a mejorar la vida” (UN-HABITAT, 2014) y que como lo indican en su convocatoria:

- a) Tienen un impacto palpable y tangibles en mejorar la calidad de vida de las personas;
- b) Son social, cultural, económica y ambientalmente sostenibles.

Asimismo, tanto las Naciones Unidas como la comunidad internacional son las encargadas de estimularlas y utilizarlas como medio para:

- c) **Mejorar la política pública basándose en lo que funciona;**
- d) Aumentar el grado de conciencia de quienes toman decisiones a todo nivel y del público sobre soluciones potenciales a los problemas sociales, económicos y medio ambientales comunes;
- e) Compartir y transferir conocimientos, destrezas y experiencia por medio de redes de comunicación y aprendizaje colega-a-colega. (UN-HABITAT, 2014; énfasis propio)

De acuerdo con la convocatoria (UN-HABITAT, 2014; **énfasis propio**), los Criterios para premiar una “buena práctica” son:

- 1) **Impacto tangible resultante de la transferencia de una o más de lo que se indica a continuación: ideas, habilidades, procesos, conocimiento, destrezas y tecnología;**
- 2) Cambios en políticas o prácticas resultantes en gobernar;

- 3) Sostenibilidad de la transferencia como parte de un proceso continuo de aprendizaje y cambio.

A partir de esto, cabe preguntarnos:

1. ¿Qué es lo que se transfiere y para qué se transfiere?
2. ¿Podríamos seguir hablando de un proceso de transferencia de políticas o de otro tipo de proceso mucho más complejo?

En primer lugar, no podríamos seguir llamando a todo este proceso de transformación de una política –que también podría aplicarse a un programa o una innovación– transferencia de políticas, pues consideramos es limitado en varios aspectos: primero, porque se enfoca en un proceso unidireccional hacia uno o varios puntos (política comparada) como si no existiera mediaciones y alteraciones durante su traslado; segundo, dicho proceso no está territorializado al momento de estudiarse la transferencia, es decir, el territorio sirve como escenario y espacio de localización de las experiencias de la política, desestimando que dicha política ha dejado su huella territorial en los lugares que han decidido implementarla. Tercero, solo se observan las diferencias y similitudes entre la política original y sus copias.

Por el contrario, la presencia de la innovación y el reconocimiento internacional, implican –sin duda alguna– que nos enfrentamos a un proceso de transformación de la política, durante su dispersión. Un proceso mucho más complejo, multidimensional y escalar, que parte de la política como producto que se lleva, pero también de ver en esta las materias primas de las que se pueden valer otros individuos, ya sea para reproducir tal cual la política o para adecuarla; incluso esas materias primas pueden ser alteradas y servir a otro tipo de objetivos.

Asimismo, si quienes deciden introducirlas a sus territorios se valen solo de lo que escucharon o les contaron, eso se transforma en la idea de algo, en una representación de lo que la política “original” fue. Es decir, la política transferida esta sujeta a la interpretación de cualquiera que se tope con ella.

El problema, entonces, es que ya no se trata de la política en sí, sino de un producto estandarizado que se puede ornamentar de acuerdo con intereses comunes, creándole una nueva identidad, ajena a la de su fundación. Si pensamos en las “buenas prácticas”, estas parecen ser las creadoras de identidades institucionales reconocidas.

Entonces, si se le puede crear una nueva identidad a esa política, a partir de la abstracción de lo qué es y lo que transmite (promete) es decir, entonces esto nos dirige a pensar en el “vaciamiento” de la política –en sentido figurado sin duda–, es decir, dislocarla de su realidad para dejarle algunos atributos que la identifiquen, quedando solo el empaque de esa política: el contenedor que habrá de llenarse de promesas, utopías, mitos, ideologías, etcétera.

Incluso se vuelve aún más restrictiva esta transferencia si consideramos que esa política que se transfiere deja de ser política pública en los diferentes territorios que la implementan para funcionar de otra manera. Es en este punto donde conviene referirnos a un proceso de movilización internacional de ideas más que de transferencia de políticas.

2.3. Receso ideológico

Habría que precisar que queremos decir con ideología, aunque no podamos ser tan extensos como nos gustaría. La intención no es reproducir el mismo debate que ha existido entre idealistas y materialistas ni saber si es solo mente o si es ilusoria o si posee carácter realizativo. Por el contrario, nos concentramos en una ideología que no es estática, sino dinámica; es una ideología entendida como un proceso en proceso, articulada desde la relación trilogía mente, práctica y territorio. Asimismo, no se trata de una ideología en particular, sino de un sistema complejo de relaciones entre las ideologías históricas, las ideologías estructurantes y las ideologías operantes.

Es decir, no podemos avanzar por los mismos caminos que nos llevan a los mismos lugares, pues, hasta cierto punto, esas discusiones parecieran encubrir fuertes acusaciones hacia la intervención del Estado en la sociedad, la política y, principalmente, la economía. Hay que observar cómo interactúan esas ideologías y son parte de procesos en donde las políticas operan los territorios latinoamericanos, justificándose como el único medio capaz de combatir los embates del modelo neoliberal de acumulación (Pradilla, 2010).

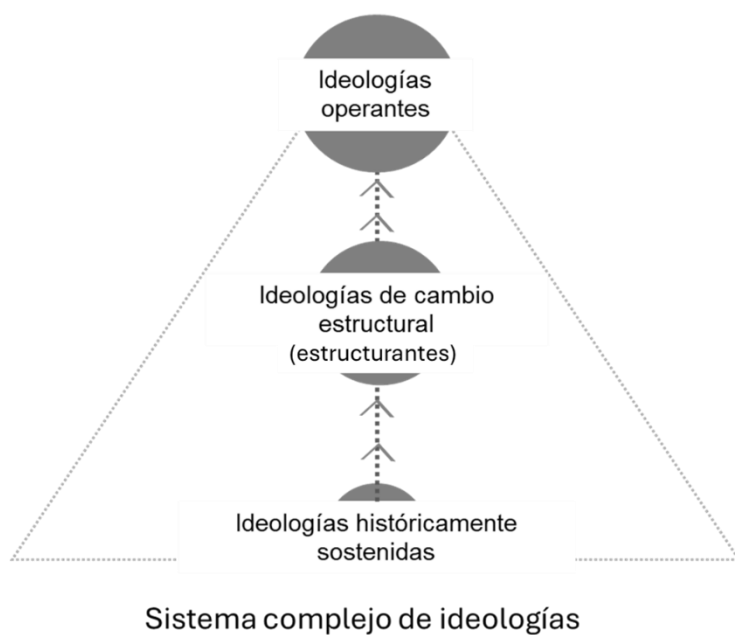
Hemos visto ya una serie de elementos que nos lleva a considerar que lo que se “transfiere” no es exactamente una política, programa e innovación, sino la idea de algo que se materializa como producto y mercancía. Pero ese algo, es aún más complejo que el hecho de considerar la propia transformación de la política.

El primer punto radica en que lo que cambia en la política, al momento de ser transferida, no solo es la estructura y su puesta en marcha, sino también sus componentes ontológicos y teleológicos. Por ello, el estudio de la ideología es relevante y no puede dejarse de lado por lo siguiente.

La ideología como proceso en proceso, articulada entre la mente, la práctica y el territorio a través de un sujeto consciente-inconsciente, al ser dinámica, se vincula de diferente manera con la realidad concreta. Esto nos conduce a pensar que, si esta ideología no solo es mente o práctica, sino un proceso en proceso, en el que hay relaciones de diversos tipos, tanto está sujeta a cambios e influencia de lo que acontece o no como, necesariamente, genera cambios en la realidad concreta.

Entonces, no es solo hablar de capitalismo, socialismo, liberalismo o neoliberalismo como mero conocimiento que neutraliza a la ideología en sí, sino de su dinámica con otros sistemas de pensamiento, estructuras, procesos, sujetos: las diferentes realidades con las que se encuentra e interactúa. El cuerpo humano funciona a través de sistemas y estructuras que de manera individual tienen una función particular, pero cuando trabajan en conjunto generan procesos mucho más complejos.

La propuesta que se hace es pensar más en un sistema complejo de ideologías (Esquema1) que en una sola, en tanto que muchos sistemas de pensamiento y creencias se han gestado con la ayuda de otros y han utilizado parte de sus fundamentos.



En la base de ese sistema complejo de ideologías ubicamos las históricamente sostenidas, es decir, aquellas que permanecen a pesar del tiempo como parte del conocimiento y consciencia colectiva, pues sus procesos continúan en constante

Esquema 1. Sistema complejo de ideologías
Fuente. Elaboración propia.

transformación (tal es el caso del capitalismo), Asimismo mantienen las asimetrías en la concepción del mundo.

En el siguiente nivel, encontramos las ideologías de cambio estructural (modernidad) que surgen en los momentos de crisis y transformaciones multidimensionales, introduciendo nuevos paradigmas. Finalmente, las ideologías operantes, las que impactan y generan transformaciones y materialidades de diferente orden. Es decir, ayudan a las ideologías estructurantes a enraizarse a los territorios. Ideologías que al ser operantes se transforman en dispositivos.

2.4. Acto 3. Un jinete llamado Neo Liber Alismo y sus dispositivos

Keynes (1965:337) apuntaba a que "... las ideas de los economistas y los filósofos políticos, tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas, son más poderosas de lo que comúnmente se cree ... los hombres prácticos, que se creen exentos por completo de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto".

Agregaríamos también que las coincidencias en un mundo regido por economistas no existen, pero si las oportunidades para seguir sosteniendo el modelo capitalista y el neoliberal de acumulación.

El periodo comprendido entre los años ochenta y los años dos mil parece ser clave para el asentamiento del neoliberalismo en América Latina, por los múltiples procesos de diversa índole que convergieron tanto a nivel internacional como a nivel regional.

Como veíamos al inicio de este trabajo, la presencia de la disciplina de las políticas públicas fue una forma de responder a los cambios que se estaban presentando, es decir, era necesaria una transformación ante el nuevo panorama que se avecinaba. Se necesitaban nuevas herramientas y con ellas sujetos capaces de analizar lo que estaba por venir.

Su llegada a nuestros territorios hacia los años noventa América Latina permitió introducir nuevas maneras para gobernar a través de sus ideas y análisis, pero también posibilitó la construcción de una nueva imagen para el gobernante, de modo esta pudiera reflejar la representatividad política, la legalidad, la eficacia directiva y la responsabilidad / responsividad social (Aguilar, 2012).

Asu vez, la investigación sobre transferencia de políticas aumentó hacia finales de la década de los años 90 y mediados de la década de los 2000 (Benson y Jordan, 2011; Rubio, 2002), asimismo, comenzó el reconocimiento de las “buenas prácticas”.

También es en ese periodo donde se observan los procesos de democratización, la institucionalización de la participación, los procesos de descentralización, entre otros. A ellos se suman los movimientos sociales, la presencia de los partidos de izquierda y el nacimiento en 1989 de una política que había materializado un mito: el Presupuesto Participativo de la Ciudad de Porto Alegre en Brasil.

Estas coincidencias fueron utilizadas para algo y no precisamente para construir ciudadanía ni para incentivar la participación ciudadana o erradicar las desigualdades socioterritoriales ni la pobreza, sino para asesinar dos realidades: la consciencia territorial y los movimientos antisistémicos.

El nacimiento del neoliberalismo es difícil de datar, en tanto que quienes comenzaron a desarrollar este sistema de pensamiento no lo definieron como tal. Además de estar estrechamente vinculado tanto con el liberalismo como con otros *ismos*. Sin embargo, se cuenta que, en 1947, un grupo de individuos, encabezados por Von Hayek, se encontraron en una reunión en Mont Pèlerin, en Suiza, cuyo objetivo era “minar la hegemonía del socialismo” (Guillen, 2018:7), combatir el keynesianismo, en tanto que este, al permitir el intervencionismo estatal, conducía al totalitarismo. La presencia del keynesianismo para este grupo “planteaba una seria amenaza a los valores fundamentales de la civilización: propiedad privada y el mercado competitivo” (Calvento, 2006, 43). En ese sentido la apuesta estaba hacia la libre competencia de fuerzas de la sociedad y no hacia la planificación que promovía el Estado keynesiano. Se sumó a la lucha por limitar el papel del Estado, Friedman, quien consideraba peligroso el poder gubernamental, por lo que debía ser limitado y descentralizado.

En sentido amplio, el neoliberalismo⁸ se caracteriza por (Calvento, 2006):

- La apuesta hacia la propiedad privada.
- El libre mercado y la libre competencia. El mercado garantiza a los individuos la libertad de aprovechar los recursos disponibles, siempre que no interfieran con la libertad de otros.

⁸ Para Guillen (2015) los tres pilares del neoliberalismo son la financiarización, desreglamentación y mundialización.

- Individualismo: cada individuo debe procurar su seguridad y mantenimiento.
- La desigualdad es inherente al sistema económico.
- La desigualdad es un valor positivo.
- La participación del Estado en el sistema económico neoliberal debe ser limitada en los gastos sociales y las intervenciones económicas.

Ahora bien, por el espacio que no nos permite profundizar, hay que destacar que el neoliberalismo tiene matices, como apunta Guillen (2019), "... no es un bloque monolítico. Las diferencias son sustanciales entre la Escuela Alemana, la Escuela Austriaca y la Escuela de Chicago". Estas diferencias son relevantes cuando hablamos de movilización internacional de ideas, pues es abrir la posibilidad de comprender a fondo el neoliberalismo en América Latina.

El neoliberalismo que se abraza a la globalización imperialista no debe verse sólo como el sistema lógico de verdad impuesto, sino también como una lógica operante de la acción social (Vergara, 2003), debido al peso que tiene en las decisiones políticas y económicas.

Según Vergara (2003:6) la teoría que los neoliberales han pretendido fundar, bajo una concepción antropológica, contempla cierto tipo de principios, en los que el ser humano es posesivo tanto de su persona como de sus bienes; ante tal sentido de posesión su actividad principal será la económica a través del mercado, de modo que las funciones del ser humano están definidas en la acción de poseer, intercambiar, acumular y consumir. Se trata de un ser humano que piensa en el bienestar de sí mismo, independiente de todos los demás (Vergara, 2003: 6)

Vergara (2003) al ir develando como se constituye esa teoría deja ver algunos aspectos relevantes del fondo de la teoría, más allá del mercado. Mientras va indicando que el ser humano es desigual por naturaleza, no hay duda, introduce a Hayek para hacernos ver que quienes triunfan bajo este sistema lógico son seres humanos individuales y racionales con capacidad para adaptarse a esta nueva manera de ser, donde no es necesaria la reproducción social; por el contrario quienes son alterados por sus impulsos "primitivos", como el ser solidario, el compartir con los demás y trabajar conjuntamente, no pueden autorregularse, es decir no son seres racionales son animales para este sistema de pensamiento: simplemente son inferiores en todo sentido. Estos inferiores seríamos quienes no hemos logrado el desarrollo, por lo que sólo un grupo específico de humanos es el que posee la razón para comprender estos entramados lógicos y entrar al juego de

las reglas y los contratos del libre mercado. Unas líneas más adelante, nos remata con la explicación de Galbraith sobre Friedman, respecto a que no tenemos derecho a vivir quienes seamos seres humanos, empresas y países débiles (2003:7).

Por desgracia, el neoliberalismo, en América Latina se usó como norma de la política en América Latina, en donde la configuración de las ciudades y las dinámicas sociales estaban siendo absorbidas bajo la lógica del capital durante el proceso de cambios multidimensionales que se daba en la década de los años 80 (Pradilla, 2010). Como apunta Harvey (citado en Janoschka, 2011) las transformaciones urbanas que se presentaron se caracterizaron por cuatro prácticas que se observaron de manera global en la construcción de las ciudades: la privatización, la financiarización, la administración y manipulación de la crisis, la redistribución estatal inversa.

En ese sentido, los procesos de democratización, descentralización la construcción y demás que mencionaba unas líneas atrás se vincularon tanto a ideología neoliberal como sus políticas. Es decir, el neoliberalismo –desde la movilización de ideas– comporta una factibilidad de integración de procesos, sujetos, estructuras, sistemas y demás que le ayudan a asentarse; por lo que su presencia ha ido concretando “la mercantilización de todas las cosas”.

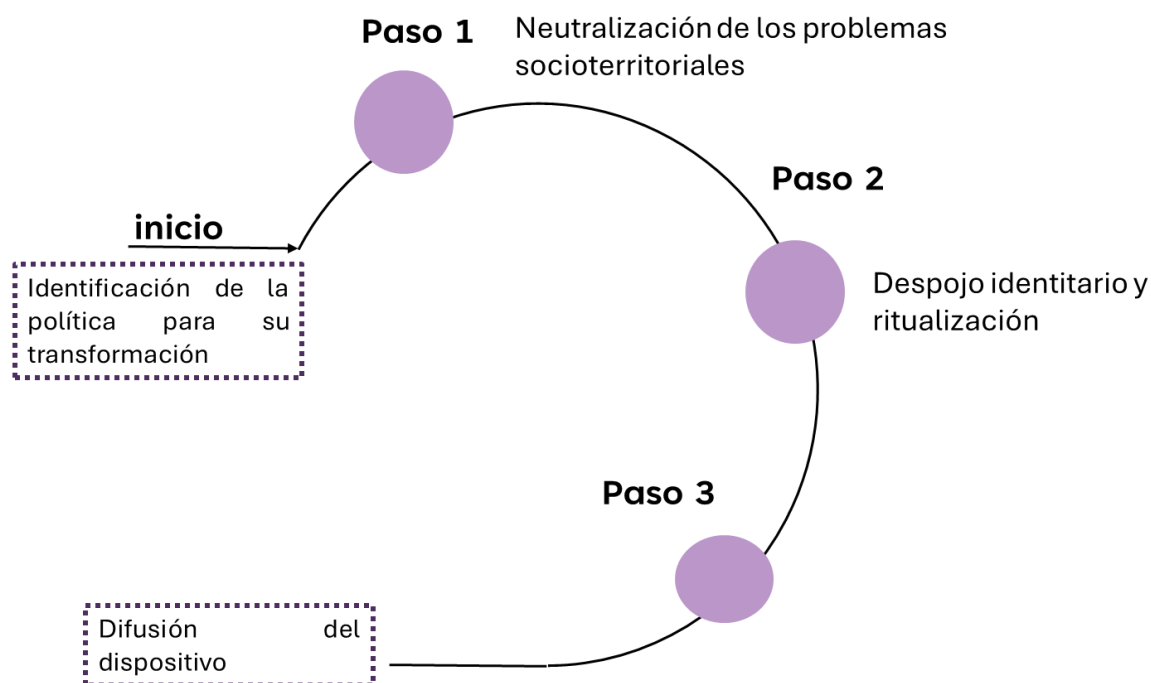
Wallerstein (1988:10-11), al hablar del capitalismo histórico, indica que una de las características de este fue que, a diferencia de los otros sistemas históricos anteriores que no lograban mercantilizar todos los procesos o lo estaban de manera insuficiente, logró la mercantilización generalizada de unos procesos que se realizaban sin la presencia del mercado.

Y en el curso de su intento de acumular más y más capital, los capitalistas han intentado mercantilizar más y más procesos sociales en todas las esferas de la vida económica.

Hasta cierto punto, esta meta no estaba ampliamente desarrollada, por lo que la presencia del neoliberalismo y sus políticas fueron ayudando a que esta mercantilización entrara tanto en las dinámicas sociales como en los espacios donde estas se dan (privatización del espacio público).

Sin duda este proceso de mercantilización neoliberal dado por múltiples factores, procesos, territorios y agentes transnacionales, está jineteando aquellas políticas que nacen tanto en el ombligo de las luchas sociales. Es aquí donde el neoliberalismo y la movilización

internacional de ideas se entrelazan a partir de la movilización internacional de ideas, el que las políticas y otras innovaciones se convierten en dispositivos que posibilitan la horizontalidad de los procesos de mercantilización con ayuda de quienes luchan en contra de esta lógica económica. Esta movilización internacional de ideas implica tres procesos (Esquema 2): la neutralización de los problemas socioterritoriales, el despojo identitario y ritualización y la resignificación y creación del dispositivo. Cada uno de estos se presentan a la par de los otros, por lo que, aunque aquí se expongan separados para una mejor comprensión de estos, debe pensarse en la simultaneidad de estos.



Esquema 2. La creación de los dispositivos durante el proceso de movilización de ideas

Fuente. Elaboración propia.

Paso 1. Neutralización de los problemas socioterritoriales. El asesinato de la realidad concreta

El Presupuesto Participativo de la ciudad de Porto Alegre fue una política que nació en condiciones complejas tanto internamente como por los procesos del exterior. Esta política fue abrazada por una sociedad brasileña que se construyó en una fuerte y prolongada

tradición de política autoritaria, en donde predominó el modelo caracterizado por ser patrimonialista y burocrático (Santos, 2002; Fedozzi, 2009), que fue dando forma tanto a un tipo de Estado como también a “un sistema político y una cultura caracterizados por la marginalización, política y social, de las clases populares, o su integración a través del populismo y del clientelismo” (Santos, 2002:458).

Bajo esta tradición política, en el que el Estado estaba por encima de la sociedad civil (Santos, 2002), se hicieron evidentes las desigualdades que, con el tiempo, se fueron ensanchando más. Esta condición sostenida por largos años tuvo sus bases en la crisis del Estado desarrollista (1930-1950), intensificada por el régimen militar (1964-1985), pero también por la transición de pasar a ser un país agrario-exportador a uno urbano industrial (Avrizer, 2009; Santos, 2002).

La crisis del Estado desarrollista coincidió con una transición democrática, hacia finales de los años setenta, donde, en el centro de la agenda pública a nivel nacional, se fijó la democratización de la vida política brasileña y la construcción de una ciudadanía efectiva, lo que abrió paso a los cambios que se dieron en la Constitución de 1988: cambios hacia la descentralización de las reformas tributarias, que devolvían la autoridad financiera y política a los municipios y, en donde también se permitió la elaboración de su ley orgánica Santos (2002:459).

Estos cambios, permitieron que las fuerzas políticas de izquierda salieran de la clandestinidad y pudieran relacionarse con los movimientos populares de los años 60 y 70, permitiendo el surgimiento de experiencias innovadoras de participación popular (Santos, 2002).

En estos procesos, es que el Partido del Trabajo, teniendo sus bases en el movimiento obrero del Estado de Sao Paulo, hacia finales de los años 80 colabora con el Partido Comunista Brasileño a través de una coalición, conocida como Frente Popular. Este vínculo los llevó a ganar las elecciones locales de diferentes ciudades: Sao Paulo, Porto Alegre, Santos, Belo Horizonte, Campinas, Vitoria, Goiania (Santos, 2002).

Con el PT en la ciudad de Porto Alegre, en 1989, se hace posible una nueva forma de administración municipal; una administración popular, el Presupuesto Participativo (PP). Esta innovación se volvió su carta de presentación para los siguientes periodos, pero también, es a partir de esto que el Presupuesto Participativo comienza su propagación en el marco de las ciudades regidas por la coalición Frente Popular.

Se trataba de una política que pugnaba por las desigualdades socioterritoriales, pero también exponía la inadecuada implementación del gasto público por la política clientelar y la adjudicación de recursos públicos Fedozzi (2001:97).

En esencia, el Presupuesto Participativo de Porto Alegre reflejaba los problemas del desarrollo desigual y combinado junto con los propios problemas políticos y sociales de su territorio. Sin embargo, estos problemas fueron neutralizados desde sus dos escalas a partir del reconocimiento que obtuvo internacionalmente.

De acuerdo con Santos (2002:460).

En la década de 1990, Porto Alegre comenzó a organizar varias conferencias internacionales sobre gestión democrática y de la mano con Montevideo, quien desarrollaba una innovación parecida al PP, encabezaron un movimiento que buscaba la introducción de instituciones de Presupuesto Participativo en las ciudades que integraban el Mercosur (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay).

Para 1993, la preocupación del Banco Mundial radicaba en la eficacia y no en la democracia, por lo que destacó “el éxito inicial” de Porto Alegre, a la luz de tres criterios establecidos por el Programa de Gestión Urbana que el Banco promovió: la movilización de los recursos; la organización de las instituciones municipales con el objeto de promover mayor eficacia y las capacidades de respuesta por parte de los servicios urbanos.

Desde entonces, el Banco Mundial, en varias ocasiones, había divulgado y promovido el modelo de gestión de Porto Alegre y recompensándolo con concesiones de préstamos.

A la par de estos acontecimientos la ONU reconoció al PP como una de las 40 mejores experiencias de gestión local para la conferencia Habitat II (Estambul, 1996). Entonces, los reconocimientos que se le hicieron fueron eclipsando los problemas tanto de fondo como de la realidad brasileña. La intervención del Banco Mundial fue el inicio de la neutralización de los problemas a partir de la vinculación de los criterios del Programa de Gestión Urbana con el “modelo de gestión de Porto Alegre”

De acuerdo con varias fuentes (Santos, 2002; Fedozzi, 2009; 2015; Goldfrank, 2012; De Oliveira, 2013), durante la administración de Tarso Genro, el Presupuesto Participativo de Porto Alegre fue nominado al premio de las “Buenas prácticas” del programa de la ONU

para asentamientos humanos, UN-Habitat en 1995. El premio lo recibe Tarso y Ubiratan de Sousa, quienes para 1997 presentan su libro *Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre*, editado por la Fundación Perseo Abramo.

Todos estos factores fueron facilitando la neutralización que encuentra su punto álgido en dos eventos de carácter internacional y totalmente opuestos.

En 2001, se llevó a cabo el Foro Económico, un espacio en el que directores generales de miles de empresas, banqueros, presidentes, primeros ministros, académicos y representantes de diversas instituciones económicas transnacionales y organismos financieros internacionales se reunieron para seguir sosteniendo los intereses del sistema económico hegemónico.

Sin embargo, en la ciudad de Porto Alegre se celebraba el Primer Foro Mundial Social. Este foro fue un contramovimiento que hizo que los ojos del mundo se posicionaran sobre Porto Alegre. En su primer día, se dio una marcha “Contra el neoliberalismo y por la vida”, a esta le siguieron una serie de conferencias que trataron cuatro ejes: la producción de riquezas y reproducción social, el acceso a las riquezas y la sustentabilidad, la afirmación de la sociedad civil y de los espacios públicos y el poder político y ética en la nueva sociedad (Oliveira, 2016).

A pesar de que, en sus bases, este foro seguía marcando firmemente el reflejo de las luchas sociales, para nosotros este evento marcó un punto crítico para neutralizar los problemas que no solo atendían la realidad brasileña, sino todas aquellas realidades latinoamericanas que se encontraron bajo los efectos de la globalización y el neoliberalismo. ¿En qué sentido?

El hecho de que este foro hubiese congregado una multitud de gente y provocar que los medios visibilizaran esta otra cara de la “realidad global”, evidenció un riesgo real para poner fin a un sistema y lógica económica que solo beneficiaba a unos pocos. El potencial de cambio que se estaba congregando en Porto Alegre simplemente no podía permitirse.

En esencia, no fue difícil concretar la neutralización de los problemas y eso fue debido a que Odiseo llegó a la región de los feacios. Es decir, de alguna manera, estos eventos reavivaron la utopía de la sociedad igualitaria y que, en vez de tener un impacto positivo, fue todo lo contrario para quienes realmente la veían materializada. Oliveira (2009:219) sobre el Foro Mundial Social:

Allí se reunieron más de 20 mil personas y Porto Alegre se consagró como la “Meca” de los movimientos sociales. El ideal de que “otro mundo era posible”, con una sociedad más democrática, justa e inclusiva, parecía hacerse realidad. La experiencia de participación social de Porto Alegre, el Presupuesto Participativo (PP), mostraba que una “utopía se había hecho realidad”.

El que se creyera que la utopía era tangible permitió transformar esa idealización, esa lucha en un instrumento para la globalización y para la profundización de las políticas neoliberales, pues ya no era necesario convencer a nadie de que ese Presupuesto Participativo al ser diseminado por el mundo llevaría también la materialización internacional de la utopía. Es decir, ellos ya estaban convencidos.

Paso 2. Despojo identitario y ritualización

El despojo se dio de dos maneras, la primera vaciando parcialmente la política para asignarle un nuevo sentido y dirección; la segunda, quitando el sentido de identidad, el sentido de pertenencia, al escindirla de su realidad socioterritorial en la que se gestó.

Para el primer caso, se mantuvieron aspectos generales de la política de origen que ayudaron a mantener el sistema de pensamiento y creencias vigente: a) gasto público, b) participación ciudadana, c) proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana (acceso a servicios públicos).

De la segunda se desprende el asesinato del territorio, pues, durante la movilización, este se observa como punto de referencia y, a través de los estudios que se hacen sobre esta experiencia, es solo contexto.

Este divorcio entre el territorio y la política queda mejor expuesto si nos remontamos un documento titulado *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a Preguntas Frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales*, impreso en 2004, bajo el auspicio de UN-HABITAT.

El manual nos permite leer los cambios de la experiencia de origen del Presupuesto Participativo y su transformación como dispositivo, pues a pesar de que se insiste en que no debe verse como modelo y que su construcción tuvo bases en una fuerte lucha social, hacia la página 25 nos topamos con las dimensiones del Presupuesto Participativo: a)

dimensión política y de gobernabilidad; b) dimensión normativa, jurídico-legal; c) dimensión espacial o territorial; d) dimensión presupuestaria y financiera; e) dimensión participativa.

Sin embargo, es en ese mismo espacio, donde, con bastante claridad, se nos dice que la dimensión presupuestaria y financiera y la dimensión participativa son las que sustentan la base del proceso (el del Presupuesto Participativo).

Hablar de ritualización es reconocer que los ritos no murieron la modernización ni son exclusivos de las sociedades primitivas. El rito es un proceso que comporta acciones y prácticas simbólicas iterativas periódicamente que se transmiten y se actúan, según Gómez (2002:59):

El rito induce a la unificación de lo disyunto, a la superación de los antagonismos y contradicciones (haciendo vivir una misma suerte, una identidad común, el logro de una salvación, una curación). Va desde la división o la separación de aquello a lo que se aspira hasta la (re)composición de la unión, la comunión con la meta deseada. En palabras de Lévi-Strauss, mediante la acción ritual se logra «hacer pasar a todos los participantes al lado del bando ganador»

En efecto, el Foro Social Mundial expuso el conflicto entre la colocación del sistema económico como centro y prioridad de todas las acciones humanas y la resistencia social ante las marcadas desigualdades socioterritoriales; de ahí que, para mitigar el calor humano, la presencia de una política que sostuviera la utopía de la sociedad igualitaria sirviera para superar el antagonismo y contradicciones provenientes de ese sistema económico.

En ese sentido, la ritualización que se presenta en este proceso sirve como herramienta para unificar lo diferente y para transmitir, reforzar y legitimar tanto las relaciones de subordinación como los sistemas de pensamiento y creencias de la globalización y el neoliberalismo.

Esta ritualización implicó varios aspectos: primero, integrar la lucha social al sistema hegemónico para neutralizar sus efectos y mantener la presencia de conflictos controlados (tal como planteó en sus trabajos sobre el conflicto Max Gluckman). Segundo, se reafirmaron las estructuras de poder, así como las relaciones de subordinación y los sistemas de creencia y pensamientos a partir del refuerzo de estos sistemas periódicamente y la transmisión de estos a través de las llamadas redes y/o comunidades académicas, políticas, de la sociedad civil. Tercero, la creación de una nueva identidad, la

pertenencia a un sistema de creencias y pensamiento –más no a un territorio– para compartir los mismos intereses comunes que mueven al mundo.

Paso 3. Resignificación y construcción del dispositivo

Ante el despojo de la realidad fundante del Presupuesto Participativo en esa movilización de ideas, pasó de ser un modelo a un dispositivo forjado con los sistemas de creencias del momento, los cuales fueron conduciendo tanto sus objetivos y orientaciones como los marcos teóricos que le fueron incluyendo y relacionando dentro de los debates y análisis académicos. Los dos sistemas de pensamiento y creencias estructurales que lo han ido acompañando son el de la globalización y el neoliberalismo; mientras que los sistemas operantes lo asieron desde la visión del desarrollo, la innovación, la gobernanza, la democracia participativa y la ciudadana.

Conforme el Presupuesto Participativo fue entrando en la ritualización internacional de reconocimientos, fue encontrándose con el sistema complejo de ideologías, de manera que estos encuentros –por decirlo así–, le dieron vida propia. Fue ideologizado, poseído por sistemas de creencias y pensamientos, en tanto que era reinterpretado y resignificado. Por eso le llamamos a esta alteración, dispositivo, porque no se quedó como la simplificación de cualidades y atributos de una política (modelo), sino que, conforme el tejido de los sistemas de pensamiento y creencias operantes iban desarrollándose, esta idea los iba absorbiendo de forma regulada, de manera intencional.

En Foucault, el dispositivo mantiene una estrecha relación con el discurso, es decir: a) el dispositivo como vínculo heterogéneo que comprende discursos, instituciones, materialidades, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos; b) la naturaleza del dispositivo a partir de los vínculos que se presentan, por lo que los discursos pueden aparecer como un programa institucional o también justificar y ocultar una práctica “darle un campo nuevo a la racionalidad”; el vínculo entre dispositivo y acontecimiento, entendiendo que este dispositivo se da en un momento dado para responder a una coyuntura (García, 2011).

Asimismo, de acuerdo con García (2011: 3-7), un dispositivo es:

- productor de sujetos-sujetados a un orden del discurso cuya estructura sostiene un régimen de verdad.

- un complejo haz de relaciones entre instituciones, sistemas de normas, formas de comportamiento, procesos económicos, sociales, técnicos y tipos de clasificación de sujetos, objetos y relaciones entre éstos, un juego de relaciones discursivas y no discursivas, de regularidades que rigen una dispersión cuyo soporte son prácticas.

La relevancia del dispositivo es que por medio de estos se inscriben “reglas y procedimientos, esquemas corporales, éticos y lógicos de orden general que orientan las prácticas singulares: conducen-conductas dentro de un campo limitado pero inconmensurable de posibilidades” (García, 2011: 3-7).

3. Evidencia empírica

Es a partir del dispositivo del Presupuesto Participativo que podemos ver la presencia del neoliberalismo y su lógica en los territorios. Cuando se abordan las experiencias de este dispositivo se da demasiada relevancia a los casos exitosos –ahora ya sabemos por qué–, por lo que las experiencias “no exitosas” quedan expuestas de esa manera y poco se hace por ver más allá de ese fracaso.

Lo que nos llevó a plantear la relación entre neoliberalismo y transferencia de políticas se dio al observar detalladamente el Presupuesto Participativo de la experiencia Ciudad de México que, si bien no detallaremos, si detallaremos las cabalgatas del jinete neoliberal.

Esta experiencia es bastante peculiar, ya que, al no profundizar en la historia de la recepción del Presupuesto Participativo, se presume ser uno solo el que se dio en la ciudad y que está reconocido en las Leyes de Participación Ciudadana, es decir el institucionalizado. Sin embargo, hubo un presupuesto que vino directamente de los intercambios de experiencias internacionales y que trató de reproducir la metodología de Porto Alegre de la mano de una asociación civil, Copevi (Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento).

Copevi fue una pieza importante en la presencia del Presupuesto Participativo, pues no sólo coordinó una de las primeras experiencias de esta ciudad (2001-2002), sino que, al no encontrar espacios para poner en marcha esta metodología participativa, pues no se entendía cómo se pasaba el poder de decisión a la gente, llevó su conocimiento a algunos

municipios del Estado de México; luego regresó, a la Ciudad de México para trabajar Presupuesto Participativo en la alcaldía Iztapalapa⁹.

A este problema de no saber cómo llega el Presupuesto Participativo a la Ciudad de México, se fueron sumando otros; sin embargo, el más reciente, forma parte de las reformas a la ley en la materia, pues en ella se observan tintes neoliberales.

Sabemos que el Presupuesto de Porto Alegre buscaba reducir las desigualdades territoriales a partir de la distribución equitativa de servicios públicos, es decir, era un presupuesto público que apuntaba un tipo de población y territorios. No fue un presupuesto que se dio a todos por igual, sino aquella población que se encontraba desigual con respecto a quienes tenían superiores condiciones de vida.

Sin embargo, en esta experiencia mexicana, su Ley de Participación Ciudadana a través de su artículo 19 ha insertado una serie de criterios para la distribución del recurso público para el Presupuesto Participativo. Por un lado, el 50% es alícuota entre las colonias, barrios y pueblos; pero el otro 50% está sujeto a los siguientes criterios:

- a) Índice de pobreza multidimensional de acuerdo con la metodología del órgano encargado de la evaluación de la política de desarrollo social;
- b) La incidencia delictiva;
- c) Condición de pueblo originario
- d) Condición de pueblos rurales;
- e) Cantidad de población, de acuerdo con la información más reciente reportada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía;
- f) Población flotante en las Alcaldías que tienen impacto por este factor.

La Ciudad de México cuenta con muchos lugares para el turismo, principalmente aquellos pueblos y barrios que, por su arquitectura, sus calles empedradas y sus farolitos parecen salidos de alguna novela (el centro de Coyoacán, por ejemplo). También hay zonas bastante modernas, con edificios de cristal, plazas, corporativos, colegios privados, viviendas diseñadas por arquitectos. Entre estas zonas, también se encuentran las que cuentan con viviendas de cartón, techitos de láminas, sin acabados, sin pisos ni ventanas.

⁹ Esta narrativa es parte de la entrevista que se realizó a Alejandro Luevano, miembro de Copevi, quien participó en las primeras experiencias del Presupuesto Participativo en la Ciudad de México.

Más hacia el sur están las alcaldías que contienen los pulmones de la ciudad y que no han sido urbanizadas; zonas donde se cultiva amaranto, nopal, flores.

Ante este panorama territorial esperaríamos que esos criterios apuntaran a la mejora de las zonas más vulnerables, sin embargo, esto no sucede así.

Se han autorizado presupuestos en zonas, donde este no debería estar. Un ejemplo de ello es la colonia Corredor Santa Fe. Sin ser exhaustivos, a esta colonia se le han asignado recursos (Tabla 1) del presupuesto público para atender problemas provocados por las políticas neoliberales.

Alcaldía	Unidad Territorial	Monto asignado para el PP	Ejercicio fiscal	Estatus de los proyectos	Opiniones en Consulta
Cuajimalpa de Morelos	Corredor Santa Fe	2,586,221	2023	Sin ejecutar	s/d
		2,235,366	2022	Ejecutado	11

Tabla 1. Ejemplo de distribución del recurso público del Presupuesto Participativo en la colonia Corredor Santa Fe

Fuente. A partir de los datos recabados en la página del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

El proyecto que se implementó en 2022 en esa colonia fue “Peatonalización Santa Fe”, el cual plantea:

Se corregirán pasos peatonales, se pondrá bolardos adecuados para proteger al peatón, se nivelarán banquetas para que personas con sillas de ruedas o carriolas puedan transitar de modo seguro en Av. Santa Fe.

Este proyecto se desarrolló por toda la Av. Santa Fe, desde Av. Tamaulipas hasta Av. Carlos Lazo, pero, como se observa en las imágenes, esta zona no requeriría de un Presupuesto Participativo bajo la propuesta original de Porto Alegre. Asimismo, para el ejercicio fiscal 2023 esta colonia tuvo un aumento de casi doscientos cincuenta mil pesos (\$2,586,221).

Esta aplicación no responde sólo a los intereses de la entidad receptora, sino al proceso de movilización de ideas y la transferencia de dispositivos. Pues como decíamos un par de líneas atrás, esta experiencia del presupuesto participativo no tiene claros sus orígenes y con el tiempo ha ido adaptando los discursos del dispositivo internacionalizado tanto a su Ley como a sus procesos.

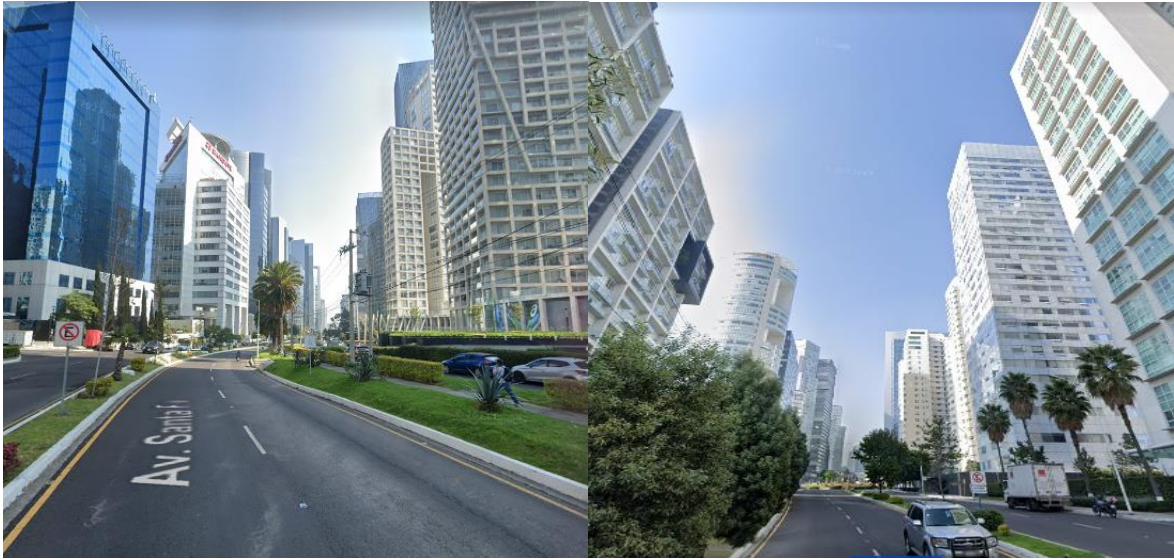


Imagen 1. Fotografías de la Av, Santa Fe, donde se realizó el proyecto.
Fuente. Imágenes recabadas de Google maps.

Con este breve ejemplo podemos observar como se utilizan las políticas en los territorios del neoliberalismo. Estas no son coincidencias, nos intenciones bien definidas, de ahí que uno de los criterios se asigne por el principio de población flotante, esa que se concentra en los centros turísticos, los pueblos mágicos, los grandes desarrollos.

Reflexiones

Los desafíos para planificación urbana durante el proceso de movilización internacional de ideas están justo en la neutralización de la complejidad territorial que se ejecuta a través de programas, políticas, conceptos y modelos, pues en estos depositamos la totalidad de acciones posibles para atender los problemas que provienen de la lógica económica y los propios.

Las políticas, los programas y demás herramientas son solo herramientas para acercarnos limitadamente a las múltiples realidades, las dinámicas socioterritorial, no son en sí mismas la realidad dinámica vuelta herramienta. Esto implica también abstenernos, en la medida de lo posible, de fragmentar la realidad a través de las políticas. Es necesaria la conciliación, sin perder las diferencias, de lo que hemos ido separando.

Una ciudadanía –si es que aún debemos seguir usando tal concepto– no cambia con problemas en común, cambia a partir del conocimiento que tiene de su realidad concreta.

Esto implica que el sistema de enseñanza-aprendizaje y más en América Latina se enraíce al territorio. Tener consciencia territorial implica reconocer al valor que tiene el territorio, la cultura, la lengua y su gente en un mundo de mercancías. La gente es la que no debe perder esta consciencia, pues el sistema oligárquico económico la tiene muy presente.

Las políticas, programas, modelos, conceptos, ideas, etcétera deben ser analizados con cautela y no reproducirlos como si estos no pudieran causar algún daño. El paralelismo realizado con respecto al caballo de Troya no es coincidencia. A lo largo de la historia de los seres humanos se han aplicado estrategias que, si bien pueden ser creadas ingeniosamente, también son copiadas de algún otro estrategia del pasado. Las políticas, bajo lógica neoliberal, se han convertido en ese caballo de Troya, pues se presentan ante los gobiernos como herramientas gratuitas que han sido reconocidas internacionalmente como “buenas prácticas” que funcionan –siempre y cuando las implementes bien–. Lamentablemente, cuando nos posicionamos sobre la movilización internacional de ideas, que es indiscutiblemente territorial, estas “buenas prácticas” pueden llevar a los gobiernos, a los que implementan esas políticas, a los ciudadanos, a los investigadores, a los urbanistas a la reproducción y sedimentación de aquello contra lo que se está luchando.

El ejemplo del Presupuesto Participativo nos muestra otras maneras en las que el neoliberalismo se manifiesta. Se ha ido apropiando no sólo de las innovaciones sociales, sino también de la gente, de esos ciudadanos, que se involucran en los procesos y metodologías participativas; son usados como “agentes ciudadanos” del neoliberalismo, los que hacen el trabajo sucio en el territorio sin plena consciencia de ello, asumiendo que, de poquito en poquito, están mejorando su entorno.

La experiencia mexicana del Presupuesto Participativo es un ejemplo del porqué las experiencias “no exitosas” no se estudian –o si se lleva a cabo tal empresa se reduce a la distribución del gasto o a la participación ciudadana, bastante desgastada–, pues en ellas podemos encontrar los procesos que se disimulan los efectos de la lógica imperante.

Asimismo, es importante destacar que, una vez creados los dispositivos, para este caso neoliberales, son capaces de regresar al lugar donde se originó su primera naturaleza y revertir los impactos positivos y reproducir toda su carga ideológica. Para el caso del Presupuesto Participativo esta condición se ha ido presentando, por ejemplo: de usar el gasto público para construir vivienda, escuela, ahora solo se arreglan calles, luminarias, parques.

Respecto al proceso de movilización internacional de ideas, podemos advertir que se replica en diferentes escalas, es decir, neutralizar, despojar, ritualizar y resignificar se usa en la cotidianeidad. Basta con pensar en algún programa social y aplicar los pasos para observar dicho proceso. Es un proceso fractal.

Referencias

Aguilar Villanueva, Luis F 2010 *Política pública* (México: Siglo XXI) En <https://www.cide.edu/wp-content/uploads/2024/09/Aguilar.pdf> 21/12/24 Acceso el 21 de diciembre de 2024

Aguilar Villanueva, Luis F 2012 *Política pública. Una visión panorámica* (PNUD. En https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/bo/politica_publica_una_vision_panoramica.pdf Acceso 27 de noviembre de 2014

Avritzer, I. 2009 *Experiência nacionais de participação social* (Sao Paulo: Cortez Editora)

Benson, David y Jordan, Andrew 2011 "What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited," *Political Studies Review* Vol. 9 En https://www.researchgate.net/publication/227802169_What_Have_We_Learned_from_Policy_Transfer_Research_Dolowitz_and_Marsh_Revisited Acceso 24 de marzo de 2022

Calvento, Mariana 2006 "Fundamentos teóricos del neoliberalismo: su vinculación con las temáticas sociales y sus efectos en América Latina" *Convergencia* (México: UAEM) No.41 mayo-agosto En http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352006000200002&lng=es&tlng=es Acceso 3 de enero de 2025

De Oliveira Porto, Osmany 2016 "Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos" *Opinião Pública* (Campinas) Vol. 22, núm.2, pp.219-249 En <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32946868001> Acceso 2 de febrero de 2022

Dussauge Laguna, M. I. 2012 "La Transferencia de Políticas como fuente de Innovación Gubernamental: Promesas y Riesgo" *Estado, Gobierno Y Gestión Pública* En <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/21178> Acceso el 27 de octubre de 2022

Dolowitz, D. y Marsh, D. 1996 "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature" *Political Studies* Vol. 44, No. 2 En <<https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>> Acceso 23 de marzo de 2022

Dolowitz, D. y Marsh, D. 2000 "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making" *Governance* Vol.13 En <https://www.researchgate.net/publication/227691295_Learning_From_Abroad_The_Role_of_Policy_Transfer_in_Contemporary_Policy-Making> Acceso 23 de marzo de 2022

Evans, M. y Davies, J. 1999 "Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective" *Public Administration* No. 77 En <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>> Acceso 15 de febrero

Fedozzi, Luciano 2001 "Práticas inovadoras de Gestão Urbana: o paradigma participativo" *Revista Paranaense de Desenvolvimento* No. 100 En <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4813403>> Acceso 14 de febrero de 2022

Fedozzi, Luciano 2009 "Orçamento Participativo de Porto Alegre Gênese, avanços a limites de uma idéia que se globaliza" *Cidades- Comunidades e Territórios*. Junio 2009 No.18, pp. En <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/187647>> Acceso 14 de febrero de 2022

Fedozzi, Luciano 2015 "Porto Alegre: Participación contra-hegemónica, efecto-demostración y deconstrucción del modelo" En Carrion, Fernando y Ponce, S. Paul (coord.) *El giro a la izquierda: los gobiernos locales de América Latina* (Quito) En <<http://redpppp.org/wp-content/uploads/2018/06/Artigo-FEDOZZI-Trajeto%CC%81ria-doOrc%CC%A7amento-Participativo-de-POA-Representac%CC%A7a%CC%83o-elitizac%CC%A7a%CC%83o-poli%CC%81tica.pdf>> Acceso el 14 de febrero de 2022

García Fanlo, Luis 2011 "¿Qué es un dispositivo?: Foucault, Deleuze, Agamben" *A Parte Rei* No. 74 Marzo En <<https://www.smujerescoahuila.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/fanlo74-1.pdf>> Acceso 8 de abril de 2024

Gómez García, Pedro 2002 "El ritual como forma de adoctrinamiento" *Gazeta de Antropología* No. 18 En <https://digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/7395/G18_01Pedro_Gomez_Garcia.pdf?sequence=10&isAllowed=y> Acceso 16 de noviembre de 2024

Goldfrank B. 2012 “El Banco Mundial y la globalización del presupuesto participativo”, *Journal of Public Deliberation* 8(2) En <<https://delibdemjournal.org/article/415/galley/4655/view/>> Acceso 18 de octubre 2022

Guillén Romo, Héctor 2015 “Consideraciones en torno a la crisis contemporánea” *Economíaunam* (México) Vol.12 Núm. 44 En <<http://revistaeconomia.unam.mx/index.php/ecu/article/view/64>> Acceso 12 de mayo 2024

Guillén Romo, Héctor 2018 “Los orígenes del neoliberalismo: del Coloquio de Lippmanna la sociedad del Mont-Pèlerin” *Economíaunam* (México) Vol.15 Núm. 43 En <<http://revistaeconomia.unam.mx/index.php/ecu/article/view/381/435>> Acceso 12 de mayo 2024

Janoschka, Michael 2011 “Geografías urbanas en la era del neoliberalismo. Una conceptualización de la resistencia local a través de la participación y la ciudadanía urbana” *Investigaciones geográficas* (76) En <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018846112011000300009&lng=es&tlng=es> Recuperado el 1 de septiembre de 2022

OCDE 2010 “La Estrategia de Innovación de la OCDE. Empezar hoy el mañana” En <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2010/05/the-oecd-innovation-strategy_g1ghcb7c/9789264080836-es.pdf> Acceso el 22 de octubre de 2024

Pradilla Cobos, Emilio 2010 “Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina” *Cadernos Metropole* (Sao Paulo Brasil) Vol. 12, núm. 24 En <<https://www.redalyc.org/pdf/4028/402837809009.pdf>> Acceso el 5 de abril de 2022

Santos de Sousa, Boaventura 2002 “Reinventar la democracia” *Cadernos Democráticos* (Lisboa:Gradiva)

Rose R. 1991 ““What is Lesson-Drawing?” *Journal of Public Policy* Vol. 11, No. 1. En <<https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-public-policy/article/abs/what-is-lessondrawing/13FAAE1D377F7733A3BBDF3B7D826FD1>> Acceso 28 de marzo de 2022

Rubio Barceló, Eulalia 2002 “Nuevas herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas: la literatura sobre difusión y transferencia de políticas” *GAPP* No. 25 Septiembre / Diciembre En <<https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/332/332>> Acceso 14 de junio de 2023

UN-HABITAT 2014 *Premio Internacional de Dubái a las Buenas Prácticas para Mejorar las Condiciones de Vida. Guía de la Presentación y Formato del Informe. Municipalidad de Dubái* En <<https://unhabitat.org/sites/default/files/2014/05/Spanish-Guidelines-2014.pdf>> Acceso 29 de julio de 2023

Vergara Estévez, Jorge 2003 “La utopía neoliberal y sus críticos” *Polis. Revista Latinoamericana* 6| 2003 En <<http://journals.openedition.org/polis/6738>> Acceso 7 de septiembre 2024

Virgilio 2016 Eneida Rubén Bonifaz Nuño (introducción, versión rítmica y notas) (México: Bibliotheca Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana) En <[https://www.humanidades.unam.mx/bibliotheca/bsgrm\\$eneida_\(IV\)\\$dura\\$2edicion\\$TIT_5.pdf](https://www.humanidades.unam.mx/bibliotheca/bsgrm$eneida_(IV)$dura$2edicion$TIT_5.pdf)> Acceso 2 de marzo 2025

Wallerstein, Immanuel 2012 (1988) *El capitalismo histórico* (México: Siglo XXI)