

ESPACIO TERRITORIAL DEL
REINCORPORACION
EL NEGRO
CASCADO DEL NOROCCIDENTE
BIENVENIDA LA GENTE

BATALLA DE IDEAS

¿Reinventar el mercado? Gobernanza y Gestión pública, cómplices neoliberales de esta crisis

31

JOSÉ FRANCISCO PUELLO-SOCARRÁS
ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La izquierda no sólo carece de un programa claro para sus objetivos políticos, sino que ha sido incapaz, una y otra vez, de comprender la naturaleza del proyecto político neoliberal y, por consiguiente, se ha convertido en cómplice de éste, si no en algo peor.

P. Mirowski, *Nunca dejes que una crisis te gane la partida* (2013)

En comparación con el tradicional y exacerbado énfasis que se impone sobre las cuestiones económicas y, muy especialmente en torno a los asuntos referidos a las políticas macrofiscal, monetaria y cambiaria, al menos, los abordajes sistemáticos en perspectiva crítica frente a las modalidades de gobierno político y los modos de organización pública desplegados históricamente por el neoliberalismo, hoy plenamente vigentes, no han observado una atención equiparable. Es una situación fundamental porque recobra importancia y actualidad en el nuevo milenio. Con mayor fuerza en la coyuntura puesto que, en medio del choque viral, los debates teóricos han tenido que ceder ante los dictados irrefutables de la realidad, aunque sea solo para referirse al sector de la salud humana. El episodio ha llegado hasta el punto de que el propio neoliberalismo

académico y los fieles aduladores de la *governance* y el *public management*, secuaces intelectuales y por ello no menos responsables de esta tragedia, han tenido que aceptar —como suelen hacerlo: en privado, tímida, soterradamente y siempre a regañadientes— el fracaso absoluto y monumental de la Gobernanza (la multinivel y todas sus demás formas) y la Gestión pública (el *New Public Management* y todas sus demás manifestaciones).

Por ello, con la profundización de la crisis del capitalismo neoliberal y el holocausto social que este significa, el propósito no sería simplemente llamar la atención sobre nuevos tópicos. Se precisan destatar radicalmente los diagnósticos y las caracterizaciones. Por sobre todas las cosas, envisionar proyectos políticos auténticamente alternativos siempre en perspectiva de las urgentes transformaciones sociales. De allí que, antes (choque financiero 2007/2008) como ahora (choque viral COVID-19), le siga asistiendo la razón a Mirowski cuando propone que el mensaje resulta muy simple: “conoce a tu enemigo antes de empezar a soñar con un mundo mejor”. O, mejor aún:

El problema actual de los movimientos de izquierda, sea lo que fuere que este oscuro término incluye hoy en día, es que han caído en una trampa donde las discusiones sobre la crisis acaban siendo desesperanzadoramente retrospectivas (...) Algunos han derivado abiertamente hacia la nostalgia del New Deal, mientras otros idealizan los años setenta... Ignoran una premisa básica aprendida por los conservadores hace mucho tiempo: “Para salvaguardar el régimen, los conservadores deben reconstruir régimen”. La visión superior de los neoliberales, en particular, es que uno nunca puede regresar a casa, principalmente porque han construido, de forma deliberada, el carácter irreversible de sus intervenciones políticas previas (Mirowski, 2013: 432).

La sentencia resulta todavía más pasmosa cuando en lugares como América Latina y el Caribe, donde las luchas populares más determinantes contra el modelo económico y el proyecto político neoliberales han sido épicas y en donde se dudaría añorar la década de los setenta, precisamente el momento en que se inicia la larga noche neoliberal a sangre y fuego y terrorismo de Estado generalizado e impunidad aún hoy vigentes, se pretenda desde los liderazgos autoproclamados “críticos” —en realidad, menos extremistas—, salidas “tan desesperanzadoramente retrospectivas” como la denominada *Internacional Progresista* (espacio al cual concurren efectores del neoliberalismo como el colombiano E. Samper o el argentino C. Menem; ver <https://bit.ly/2YofvqV>) o marchas oenegero-academicistas, pero en todo caso entusiastamente nostálgicas como el llamado al *Nuevo Pacto Verde* (ver <https://bit.ly/2Mtlcgn>).

Los vitores para la legitimar la *reformitis* y, con ella, los cambios (cosméticos), son la forma que recientemente se percibe, especial y tristemente desde la academia. Quizás inconscientemente —esperamos— se pretende bloquear cualquier suspicacia que siquiera murmure transformaciones de raíz y de fondo, es decir: contundentemente anticapitalistas, como punto de partida. Se elevan entonces máximas políticas e ideológicas para el inminente periodo de “vuelta a la normalidad” postpandémico: criticar el mercado para reinven-

tarlo, desacreditar la gobernanza para recomponerla y desprestigiar la gestión pública, pero para “mejorarla”.

En todas estas operaciones son claves los llamados recientes al Estado emprendedor, la innovación y la creación de Valor público, incluso, una “post-nueva” Gestión pública que, en último término, se constituyen en críticas domesticadas y, al mismo tiempo, convocatorias neoliberales para intentar “reformular” la lógica de los mercados, aunque en realidad paliar sus inevitables, crecientes y progresivas contradicciones.

En este terreno, parece ser que el *neoliberal gatopardismo* sería regla: que todo se cambie, para que todo siga igual.

Más allá de sus variantes específicas y considerando sus dimensiones formales (jurídicas y legales), concretas (organizacionales) y materiales (sus efectos sobre las relaciones sociales, ampliamente consideradas), la combinación Gobernanza y Nueva Gestión Pública ha significado, entre otras cosas, la creciente empresarialización y casi ilimitada mercantilización de los espacios, esferas y dimensiones de la vida social.

El doble tránsito hacia las modalidades de gobierno y los modos de organización estatal durante el neoliberalismo del siglo XX

Dos de las principales transformaciones que se registran, a nivel global y con implicaciones regional y local, en las estructuras y el funcionamiento de los Estados-nación durante el último tercio del siglo XX se expresan en las formas gubernamentales y organizativas surgidas desde la década de 1970.

Desde los 1970, la estrecha relación entre gobernanza y nueva gestión pública en la emergencia del Estado gerencial/empresarial fueron anticipadas política e ideológicamente por el informe: *The crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies of the Trilateral Commission*, escrito a seis manos por Crozier, Huntington y Watanuki (1975). Más recientemente, el conjunto de las instituciones financieras internacionales: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Grupo del Banco Mundial (BM) vienen promocionando, condicionado e imponiendo ambos enfoques. Se destacan en ello los roles jugados a nivel global por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) (*Governance in transition. Public Management reforms in OECD countries*), pero también al nivel local (un ejemplo: *Colombia: La implementación del buen gobierno*, OECD, 2014) como regional (el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD, en el “documento doctrinario” titulado: *Una nueva gestión pública para América Latina*).

La forma-estatal globalizada hoy realmente existente y actualmente vigente se encuentra entonces doblemente condicionada por las dinámicas, las lógicas y, especialmente, las contradicciones de la gobernanza (*governance*) como enfoque de gobierno político, y de la Nueva Gestión Pública (NGP o NPM, por sus siglas en inglés: *new public management*) como arquitectura organizativa estatal.

Por ello, le asiste toda la razón a O. Guerrero (2008) cuando captura lo esencial de estos acontecimientos, en comparación con los cambios experimentados por las burocracias estatales precedentes, cuando plantea: “Nueva

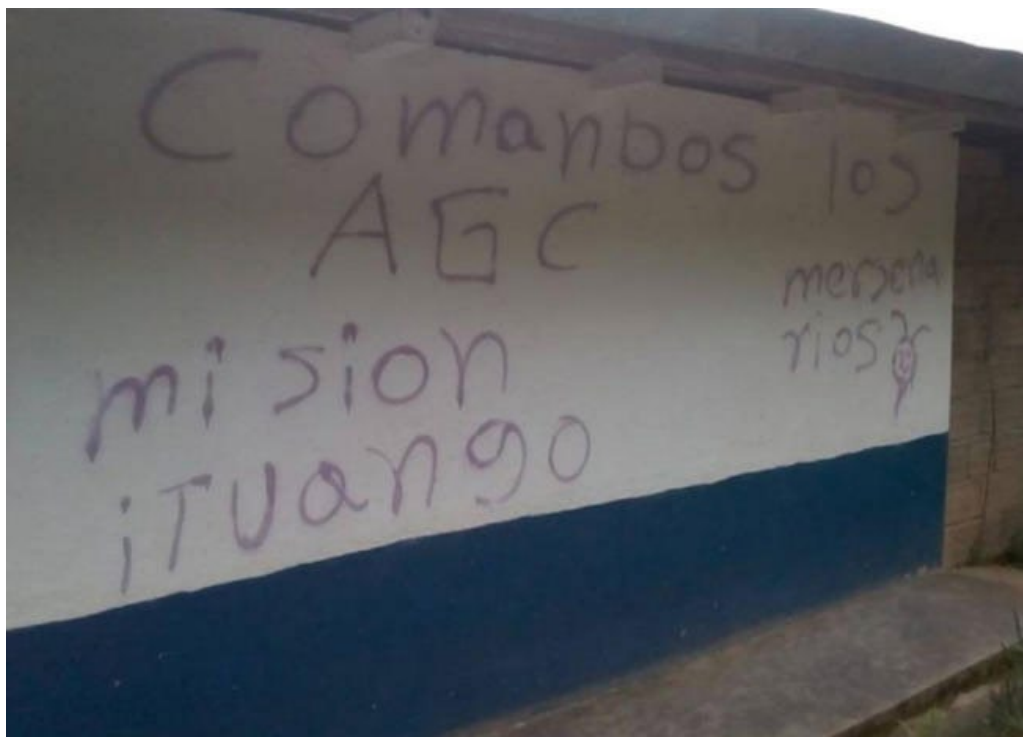
El trance hacia la Gobernanza y la NPM registra dos tendencias convergentes. Primero, la deconstrucción/destrucción paulatina de los (ahora considerados “caducos”) derechos sociales. Segundo: la preservación gradual —en tiempos, lugares e intensidades— de las situaciones sociopolíticas y económicas producidas por la progresiva condición autoritaria. Más puntualmente: la anulación y la suspensión de los derechos humanos, concebidos comprensivamente como libertades civiles, políticas y, especialmente, sociales y culturales. La segmentación formal y la obstrucción material de los derechos, en general, son el resultado de esta convergencia.

gerencia pública: Neoliberalismo en Administración Pública”. Esta caracterización es perfectamente aplicable para el caso de la Gobernanza: la forma de gobierno emergente en la etapa del capitalismo neoliberal para el nuevo milenio.

Más allá de sus variantes específicas y considerando sus dimensiones formales (jurídicas y legales), concretas (organizacionales) y materiales (sus efectos sobre las relaciones sociales, ampliamente consideradas), la combinación Gobernanza y Nueva Gestión Pública ha significado, entre otras cosas, la creciente empresarialización y casi ilimitada mercantilización de los espacios, esferas y dimensiones de la vida social. La introducción de lógicas de mercado y cuasi-mercados a través del relativo abandono (y menor vigencia) de la intervención o planificación estatales, consagra un tipo de acción en el Estado neoliberal en torno a dos modalidades: a) la desregulación; y, más recientemente, b) la regulación.

Los primeros enfoques formulados para acceder a las reformas estatales en la primera fase de la era neoliberal, directamente desreguladores: “Reinventar el gobierno” (Osbourne, Gaebler y Plastrick), fueron poco a poco perdiendo vigencia. Nociones más ajustadas y funcionales como el “Estado modesto” (Crozier), es decir: regulador y el Post-burocratismo (Barzelay y Armajani) abrieron paso a la construcción parsimoniosa pero sostenida del Estado emprendedor del siglo XXI (Mazzucato), en lo que podría decirse: la fase superior del Estado neoliberal y síntesis de la gobernanza del sector público: la gobernanza emprendedora de la nueva gestión pública.

Durante el nuevo milenio estas orientaciones que han respaldado, técnica, política e ideológicamente las relaciones contemporáneas entre el Estado y la Sociedad, suscitando nuevos esquemas de gobierno y la reorganización institucional intra y extraestatal, se tornan una realidad palpable.



Antes que adecuaciones exclusivamente “técnicas”, tal y como se quieren siempre presentar, este tipo de contrarreformas viene significando una reconfiguración eminentemente política de profundos impactos al nivel de las sociedades.

El trance hacia la Gobernanza y la NPM registra dos tendencias convergentes. Primero, la deconstrucción/destrucción paulatina de los (ahora considerados “caducos”) derechos sociales. Segundo: la preservación gradual —en tiempos, lugares e intensidades— de las situaciones sociopolíticas y económicas producidas por la progresiva condición autoritaria. Más puntualmente: la anulación y la suspensión de los derechos humanos, concebidos comprensivamente como libertades civiles, políticas y, especialmente, sociales y culturales. La segmentación formal y la obstrucción material de los derechos, en general, son el resultado de esta convergencia.

Gobernanza y Gestión pública son cruciales para gestionar lo que Wacquant denomina: el gobierno de la inseguridad social. Se trata de la combinación de esquemas simples de medidas públicas (limitados, segmentados, inactivos y siempre actuando en el “límite”; v.gr. pobreza y desigualdad extremas) y aparatos punitivos complejos (expansivos, intrusivos y proactivos) en las regiones “más bajas del espacio social”. La intensificación del consenso de la fuerza y la normalización de las expresiones autoritarias como fuente no excepcional de la legitimidad son elementos arquitectónicos dentro de la fase actual.

En Colombia —donde la organización institucional del régimen político contemporáneo recrea estas tendencias: el enfoque de la gobernanza¹, la conducción operativa de los

1 “El actual esquema de gobernanza de Colombia se basa en la total separación de los tres poderes del Estado, un compromiso con una economía de libre

En Colombia —donde la organización institucional del régimen político contemporáneo recrea estas tendencias: el enfoque de la gobernanza, la conducción operativa de los aparatos estatales reproduce el esquema de la Nueva Gestión Pública “orientada a resultados” y los formatos de “cadena de valor” como guía para la generación de acciones públicas— es necesario interrogarse si el periodo postpandémico y, especialmente, el proceso en curso que implica la construcción de la Paz y las expectativas respecto a su materialización social, precisarían o no de una transición básica en el sistema estatal-administrativo hoy existente, convocando uno renovado y diferente, amplio y complejo, para asumir los desafíos que representaría este reto histórico, a todas luces, inédito.

aparatos estatales reproduce el esquema de la Nueva Gestión Pública “orientada a resultados” y los formatos de “cadena de valor”² como guía para la generación de acciones públicas— es necesario interrogarse si el periodo postpandémico y, especialmente, el proceso en curso que implica la construcción de la Paz y las expectativas respecto a su materialización social, precisarían o no de una transición básica en el sistema estatal-administrativo hoy existente, convocando uno renovado y diferente, amplio y complejo, para asumir los desafíos que representaría este reto histórico, a todas luces, inédito.

Es cuando el discurso de Federico Engels en Elberfeld (8 febrero 1845) no solo mantiene vigencia, sino que además resulta ser una orientación para repensar las transformaciones urgentes que exige esta época:

Para protegerse de los crímenes, de los actos de violencia descarada, la sociedad precisa de un vasto y complejo organismo de instituciones administrativas y judiciales, que requieren un gasto inmenso de fuerzas humanas... la administración deberá ocuparse no sólo de los distintos aspectos de la vida social, sino también de la vida social entera en todas sus manifestaciones par-

mercado, y el papel de liderazgo que juega el poder Ejecutivo en la articulación e implementación de reformas para mejorar la capacidad de respuesta del gobierno a las necesidades de los ciudadanos” [énfasis propio] (OCDE, 2015: 64).

- 2 “La cadena de valor es la relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación total. Se puede decir que en una primera etapa de la cadena de valor se toman insumos, que tienen unos costos asociados, y bajo alguna tecnología y procesos (llamados actividades), se transforman en productos (bienes y servicios). Luego, en una segunda etapa, los productos, bajo condiciones específicas, generan resultados que deben cumplir parcial o totalmente los objetivos formulados” (DNP, 2017: 5).



ticulares, en todas sus direcciones. Abolimos el antagonismo entre cada individuo y todos los demás, oponemos la paz social a la guerra social, cortamos de un hachazo la raíz misma de los crímenes y, con ello, hacemos superflua la mayor parte, una parte considerablemente mayor, de la actividad a que se dedican en la actualidad las instituciones administrativas y judiciales.

Referencias

- » Mirowski, P. (2013). *Nunca dejes que una crisis te gane la partida. ¿Cómo ha conseguido el neoliberalismo, responsable de la crisis, salir indemne de la misma?* Barcelona: Planeta.
- » Puello-Socarrás, JF. (2018). *Nuevo Neo-Liberalismo y Administración Pública. Reinención gubernamental, Post-burocracia y Nueva Gestión Pública. Vademécum de la Administración Pública.* Bogotá.
- » Wacquant, L. (2009). *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social.* Barcelona: Gedisa.



BATALLA DE IDEAS



¡Es el hambre el que mata!

39

VICTORIA SANDINO SIMANCA HERRERA

SENADORA
PARTIDO FARC

El pasado 5 de marzo de 2020 fui invitada a la Cátedra derecho a la salud, equidad y paz de la Universidad Nacional de Colombia y me pareció tan valioso el espacio, que decidí transformar la intervención en este escrito.

I. El derecho humano a la alimentación no es un derecho universal: ni en el mundo, ni en Colombia

La humanidad hoy enfrenta graves violaciones al derecho humano de la alimentación y serias amenazas para lograr su garantía, por esta razón hablar de un derecho universal es difícil, porque incluso muchos países ni siquiera lo tipifican de este modo.

Colombia reconoce el derecho a la alimentación al suscribir el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por medio de la Ley 74 de 1968, al igual que gran parte de los países del mundo.

En el caso colombiano la legislación interna es muy débil. En efecto, en la Constitución el derecho a la alimentación, consignado en el artículo 44, solo está dirigido a niños y niñas, mujeres gestantes y adultos mayores, y esto no se cumple. En el país hay hambre: Los medios de comunicación registraron que en el corrido de este año 90 niños y niñas menores de 5 años han

Para afrontar la pandemia y sus terribles consecuencias el gobierno tomó la decisión de profundizar las mismas medidas fracasadas de siempre: se siguen haciendo las cosas de la misma manera, o peor que antes de la pandemia. Con la excusa de que el modelo no puede cambiar, que no se puede poner en riesgo la economía, nos trasladan la responsabilidad, de tal manera que todos y todas debemos aportar con nuestras cesantías, con el aumento de la edad de pensión, limitar aún más el goce efectivo del derecho a la salud, someternos al trabajo por horas y al recorte salarial.

Todo esto, mientras el gobierno cuadra caja del erario para salvar a los grandes: la banca, Avianca, ingenios azucareros y hasta a Fedepalma.

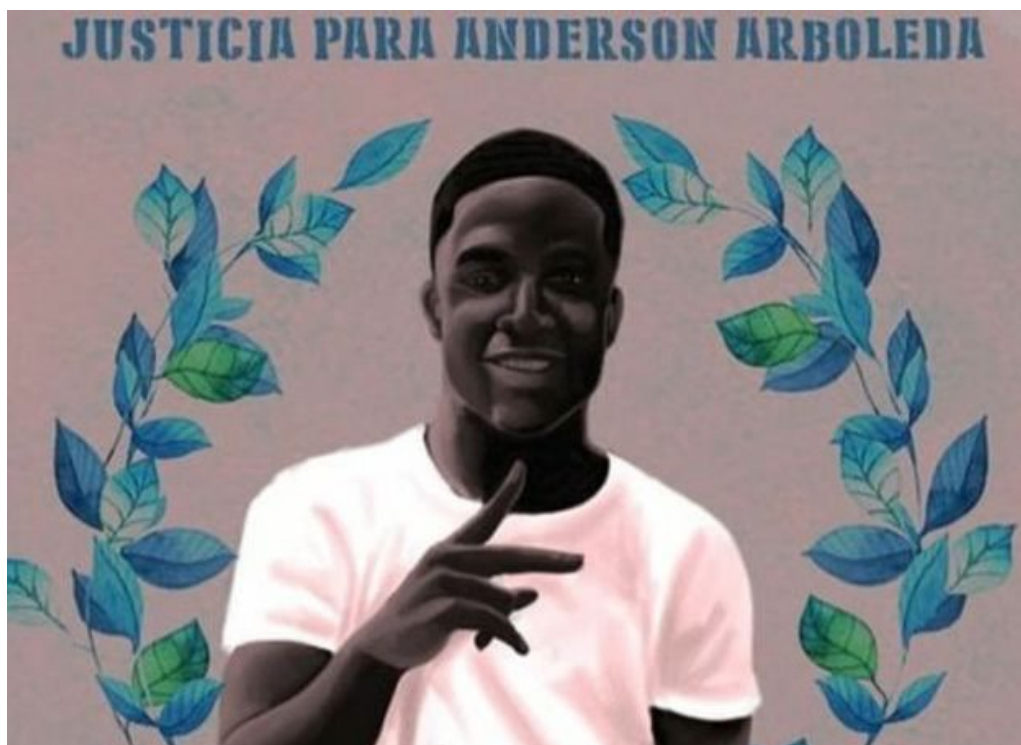
muerto por causas asociadas a la desnutrición (RCN Radio, 3 de junio de 2020).

El hambre no ocurre de manera espontánea; su análisis pasa por comprender la complejidad en diversos aspectos: en lo económico, la concentración de la riqueza; en lo político, los Estados que defienden intereses privados y políticas neoliberales; en lo social, el mantenimiento de condiciones de vida indignas para la mayoría de la población; en lo ambiental, la depredación de la naturaleza y otro tanto de determinantes que resumen la crudeza del capitalismo.

Estos elementos de la crisis alimentaria se materializan en el neoliberalismo que se ancla en el sistema agroalimentario como negocio. La privatización del alimento no es un fenómeno nuevo; comprende desde la intensiva industrialización, pasando por el monopolio de las cadenas alimenticias, hasta la biotecnología al servicio de los privados por el control genético de las semillas, que se han consolidado con el argumento de que se debe producir más y a mayor escala para los casi 8 mil millones de personas que habitamos el planeta. Este modelo se aleja del objetivo de alimentar al mundo y, por el contrario, genera hambre y ganancias para una minoría que concentra el negocio de los alimentos.

El caso colombiano responde también a este patrón, ya que hay una altísima concentración de la tierra: el 1% de las fincas de mayor tamaño tienen en su poder el 81% de la tierra (Oxfam, s.f, p13); el conflicto político, social y armado continúa, y se evidencian los efectos de la voracidad del capital sobre el ambiente, los cuales son devastadores.

En el país, la fuerte oposición de la clase dirigente a la construcción de un nuevo pacto social es evidente; existe una negativa a la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera, alcanzado en el año 2016 entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, cuyo contenido no es más que la elevación de reivindicaciones necesarias para la garantía plena de derechos fundamentales



de la población. En el punto 1 acerca de la Reforma Rural Integral se establece la hoja de ruta para la construcción del Sistema de Garantía Progresiva al Derecho a la Alimentación y, a la fecha, las instituciones de este país continúan discutiendo si llamarlo Derecho o Seguridad Alimentaria para no comprometer al Estado con más gastos en lo social, y porque para las instituciones estatales el derecho es solo un problema de tutelas.

II. La pandemia del covid hace más grave la crisis alimentaria

Es un hecho que la pandemia del covid 19 revela con más fuerza esas condiciones de exclusión que existen en Colombia y en el mundo, pero tuvo que llegar una pandemia para hacer visible el flagelo del hambre. El fenómeno visual de los “trapos rojos” en fachadas de casas que silenciosamente gritan el hambre que sacude el hogar, es la cara

visible del problema que poco nos hemos detenido a observar en la actualidad.

El mapa del hambre en Colombia nos dirige insistentemente hacia la periferia del país. Es usual mencionar departamentos como La Guajira, Chocó y Putumayo como el foco de un mal que no toca a nuestras puertas, que se veía distante de nuestra cotidianidad, cuando hay evidencias que la falta de acceso a alimentos está a la vuelta de la esquina, está en el barrio Las Cruces a pocas cuadras del Palacio de Nariño y del Congreso de la República.

Antes que empezara esta pandemia se sabía que el 54,2% de los hogares en el país se encontraban con algún nivel de inseguridad alimentaria (ENSIN, 2015, p. 22). Eran cifras dramáticas describían la crisis alimentaria de los hogares colombianos en ese momento. Con la pandemia, nos enfrentamos, sin embargo, a una evidente emergencia alimentaria.

La respuesta del Gobierno Nacional ha sido trasladar los recursos de la implementación del Acuerdo de Paz a la atención de la emergencia y al mejoramiento de la imagen del presidente, cuando la emergencia se atiende con tierra para los campesinos, con salud rural, con educación desde la primera infancia, con la superación del conflicto, es decir, se puede superar buena parte de la crisis con el cumplimiento en la implementación del Acuerdo de Paz.

Lo que busca el gobierno con el traslado de los recursos para la implementación no es solucionar la crisis, sino romper el Acuerdo de Paz. Así lo demuestra la reciente noticia que nos informa de la contratación de la firma Du Brands SAS por \$3.350 millones de pesos del Fondo Paz —la misma que le hizo la campaña presidencial a Duque— para mejorar su imagen (Revista *Semana*, 4 de mayo de 2020).

III. Acciones urgentes que el país debería tomar en la crisis

Una de las tareas inmediatas es conformar un frente de movilización contra las decisiones por medio de decretos que el gobierno está tomando bajo la excusa de garantizar la contención del covid: reforma pensional, laboral, educativa, de la salud, entre otras.

Para afrontar la pandemia y sus terribles consecuencias el gobierno tomó la decisión de profundizar las mismas medidas fracasadas de siempre: se siguen haciendo las cosas de la misma manera, o peor que antes de la pandemia. Con la excusa de que el modelo no puede cambiar, que no se puede poner en riesgo la economía, nos trasladan la responsabilidad, de tal manera que todos y todas debemos aportar con nuestras cesantías, con el aumento de la edad de pensión, limitar aún más el goce efectivo del derecho a la salud, someternos al trabajo por horas

y al recorte salarial. Todo esto, mientras el gobierno cuadra caja del erario para salvar a los grandes: la banca, Avianca, ingenios azucareros y hasta a Fedepalma.

Lo que una espera es que la sociedad no se vuelque a analizar únicamente el efecto covid desde el tema sanitario; por eso son tan importantes los diálogos entre todos y todas: academia, organizaciones, procesos populares, etc., los cuales permiten mantener la discusión sobre alternativas a lo que hoy estamos viendo.

Invito a que juntemos propósitos, construyamos soluciones prácticas para afrontar esta crisis y las crisis venideras. Aquí algunas ideas:

- » Brigadas de salud a los territorios, con todas las precauciones del caso.
- » Organización de grupos de estudio e investigación que confronten la realidad del país y aporten iniciativas para su transformación.
- » Apoyo a iniciativas donde se le compre a las comunidades rurales directamente.
- » Exigir el cumplimiento del Acuerdo de Paz, especialmente de la Reforma Rural Integral, que garantiza tierra a las y los campesinos, afros e indígenas y apoyo para la soberanía alimentaria del país.

Es urgente retomar las movilizaciones de finales de 2019 e inicios de 2020 de forma creativa en medio del confinamiento. Que este momento de pausa sirva para dar impulso al estallido social que puede llevarnos al cambio que requerimos.



REFERENCIAS

- » Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (2015). Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/ensin-colombia-2018.pdf>
- » Oxfam (s.f) *Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último ceño agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia*. Recuperado de: https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/radiografía_de_la_desigualdad.pdf
- » RCN Radio (3 de junio de 2020) *Bienestar Familiar anuncia ampliación de cobertura en programas de desnutrición infantil*. Recuperado de: https://www.rcnradio.com/colombia/bienestar-familiar-anuncia-ampliacion-de-cobertura-en-programas-de-desnutricion-infantil?amp&__twitter_impression=true
- » Semana (4 de mayo de 2020) *¿Se usaron dineros de la Paz para posicionar imagen de Duque en redes?* Recuperado de: <https://www.semana.com/semana-tv/semana-noticias/articulo/dineros-para-la-paz-fueron-para-posicionar-imagen-del-presidente-duque/669003>