

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

El Estado Neoliberal:. Destino incierto para las. Políticas Públicas. (Alternativas para una América Latina en cuestión).

Carlos Wladimir Gómez Cárdenas.

Cita:

Carlos Wladimir Gómez Cárdenas (2009). *El Estado Neoliberal:. Destino incierto para las. Políticas Públicas. (Alternativas para una América Latina en cuestión)*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/992>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

El Estado Neoliberal: Destino incierto para las Políticas Públicas (Alternativas para una América Latina en cuestión)

Carlos Wladimir Gómez Cárdenas

Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia

Especialista en Administración Pública

Magister en Políticas Públicas de la Universidad del Valle

Cursando el Doctorado en Ciencia Política,

Escuela de Política y Gobierno,

UNSAM - Buenos Aires, Argentina

carloswladimir@yahoo.com

El Estado Neoliberal emerge como una tercera *fase* de transformación histórica del Estado – Nación, siendo la arena en la que hoy por hoy se adelantan las relaciones con la sociedad. Esta particular forma-Estado, a pesar de que prosigue al Estado Social de Derecho, no se constituye como una fase *progresiva* respecto a éste, ya que retoma principios filosófico-políticos del liberalismo clásico propios del Estado moderno en su primera etapa.

El propósito de discutir la actual forma-Estado Neoliberal, es mostrar abiertamente su regresión, los problemas sociales que se generan por su escasa actividad estatal y el destino incierto de las Políticas Públicas bajo la misma.

La exposición se centrará en el abordaje del fenómeno de la mercantilización de lo público, entendiendo como aquella tendencia neoliberal a proveer cada vez más bienes y servicios públicos (salud, educación, servicios públicos domiciliarios, entre otros) bajo mecanismos tipo mercado (competencia, fijación de precios, incentivos monetarios, contratación externa, cobros al usuario, clientelización de los ciudadanos entre otros).

En sentido estricto, mercantilizar no significa privatizar. La diferencia radica en que una provisión de bienes y servicios públicos mercantilizada, el Estado - Nación puede aparecer como un proveedor más de dichos bienes y servicios; eso sí, bajo criterios mercantiles (ley de oferta y demanda, interiorización de mecanismos tipo mercado, etc.). En la privatización, dicha provisión sólo la pueden adelantar agentes privados; es decir empresas. Aparecen los mismos criterios de mercado, pero los proveedores son estrictamente de naturaleza privada.

En este contexto confeccionado por el Neoliberalismo, el Estado se desdibuja en el cumplimiento de sus funciones públicas y sociales y se convierte en un agente más de la provisión, actuando conforme a mercados como lo hacen las empresas privadas y las organizaciones no gubernamentales. Lo caótico de este proceso es que en muchas ocasiones el Estado pierde su rol como agente principal o central de la provisión, desatendiendo incluso el control y la vigilancia de los demás agentes que participan en el mercado de los bienes y servicios públicos.

El desafortunado resultado de esta situación afecta directamente la provisión de bienes y servicios públicos y el futuro de las Políticas Públicas, ya que éstas entran en una lógica mercantil propia del Estado Neoliberal, desvirtuándose la naturaleza de las mismas.

Frente a este oscuro panorama, ¿qué alternativas se pueden explorar para América latina? La propuesta que presenta esta ponencia recabará sobre la necesidad de iniciar un proceso de desmercantilización de la provisión de bienes y servicios públicos en nuestras sociedades, a través de

la transformación del Estado – Nación, que implicará necesariamente cambios en la economía política; racionalidad; legitimidad; finalidad; estructura orgánica; criterios de evaluación; y por su puesto un cambio en su propia actividad estatal.

EL ESTADO EN SU FASE ACTUAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El Estado – Nación concebido más como un proceso de transformación histórico que como un aparato en su fase actual adquiere la forma Estado Neoliberal¹. Esta forma Estado emerge como la tercera fase de transformación del Estado Nación², siendo la arena en la que hoy por hoy se adelantan transformaciones de las burocracias públicas, lo cual conlleva algunas implicaciones para las políticas públicas. Esta fase a pesar de que prosigue dos fases anteriores (Estado de Derecho y Estado Social de Derecho) se considera no como una fase evolutiva del Estado - Nación sino como una etapa involutiva, ya que pretende retornar a los postulados del Estado de Derecho o Liberal de Derecho.

El *Contexto Histórico* en el cual surge el Estado Neoliberal podemos ubicarlo en la segunda mitad del siglo XX, hacia los años 60's y 70's donde el proyecto político Neoliberal logra consolidarse, gracias a la transformación de un movimiento intelectual neoliberal a un movimiento político neoliberal.

En cuanto a su *Economía Política*, el Estado Neoliberal recibe su nombre de ella misma. Según los teóricos neoliberales su fuente prístina se encuentra en los postulados de Adam Smith. Sin embargo aparece con el desarrollo de la Economía Política Neoliberal, autores como Friedrich Von Hayek y Milton Friedman, y con ellos postulados revisionistas y críticos del Keynesianismo. El ideario Neoliberal, frente a la Economía Política, se centra en el axioma que reivindica la libertad económica como fundamento de la libertad política.

Por su parte, la *Racionalidad* del Estado Neoliberal es una racionalidad Estratégica, ya que el accionar del Estado se orienta a validar principios mercantiles, tales como el de la oferta y demanda. Sustenta sus actuaciones de manera estratégica, en la medida en que actúa cuando los beneficios son superiores a los costos. La Racionalidad Estratégica del Estado Neoliberal, lo convierte en un maximizador de utilidades, lo dota de personalidad transformándolo en un *Homo Economicus*.

¹ Forma de Organización Política caracterizada por la reivindicación del ideario neoliberal.

² Esta tercera fase de transformación del Estado Nación es antecedida por dos fases iniciales. A saber: el Estado de Derecho y el Estado Social de Derecho. Estas tres Tipologías del Estado – Nación se resumen en la Tabla 1 adjunta en formato Power Point.

Aquí podríamos decir que aparece la primera implicación de orden negativo para las políticas públicas³, ya que estas fueron concebidas propiamente bajo la racionalidad del Estado en su fase Social de Derecho. Dicha racionalidad es teleológica por que el Estado mismo se orienta a los fines de la sociedad. (Tabla 1) En el Estado Neoliberal al transformarse la racionalidad y aparecer como estratégica, se desdibuja la naturaleza misma de las políticas públicas, cuando el Estado actúa bajo principios mercantiles como lo indica el Profesor Edgar Varela Barrios en su texto “*La Mercantilización de lo público*”, publicado por la Universidad del Valle en el año 2005. Bajo esta lógica el Estado opera bajo la imperiosa ley de la oferta y la demanda. Si el Estado actúa bajo dicha racionalidad pierde su orientación hacia la sociedad centrándola en el mercado.

En esta misma dirección, la *Legitimidad* del Estado Neoliberal se relaciona con el mercado. El Estado Neoliberal se legitima cuando incorpora en su accionar mecanismos tipo mercado (provisión de Bienes y Servicios ofertados con base en la imperiosa ley de la oferta y la demanda). En esta etapa el Estado deja ser el único proveedor de Bienes y Servicios Públicos y aparecen otros actores en la provisión como son las empresas privadas y la Organizaciones No Gubernamentales o del tercer sector. Dicha pluralidad de proveedores obliga a emplear los criterios mercantiles detrás de los Bienes y Servicios que demanda la Sociedad.

En relación a la *Finalidad* del Estado Neoliberal, se puede observar la *involución* del proceso de transformación histórica del Estado Nación. La finalidad del Estado Neoliberal no va a ser la protección y garantía de los derechos humanos, sino la adecuada regulación y provisión de bienes y servicios (mercancías) hacia la sociedad, tomando en cuenta el concurso de las diferentes empresas con ánimo de lucro y las diferentes ONG's o Cooperativas *sin ánimo de lucro*. En lugar de garantizar una tercera generación de derechos, el Estado en su fase Neoliberal se centra nuevamente en los derechos humanos de 1era generación, y de allí su relación directa con la primera fase liberal del Estado. (Tabla 1)

Esta situación objetiva también afecta directamente las políticas públicas y sobre todo a los ciudadanos. En lugar de avanzar hacia la garantía y protección de los derechos humanos, el Estado

³ Las políticas públicas deben ser entendidas como cursos de acción gubernamental que atienden o por lo menos intentan atender situaciones no sólo socialmente problematizadas sino sobre todo políticamente visibilizadas, determinadas transversalmente por cuestiones ideológicas y co-relacionadas con los proyectos políticos que emergen en el seno de una colectividad humana.

Neoliberal, revierte los derechos y los convierte en mercancías. Transforma la dimensión del *ciudadano* al convertirlo en un *cliente* que demanda una serie de mercancías (salud, educación, seguridad social, vivienda, recreación, cultura, etc.). Las políticas públicas pierden aquí su directa relación con los derechos humanos, sobre todo con los de 2da generación y con el Estado Social de Derecho. Otrora estos cursos de acción gubernamental atendían situaciones socialmente problematizadas en clave de exigencia de derechos por parte de la ciudadanía. En la fase del Estado actual, dichos derechos se transforman en mercancías. Las políticas públicas entonces sólo proveen mercancías, a través de agentes estatales, no estatales (Ong's, Cooperativas, etc.) y mercantiles (empresas privadas).

La *Estructura Orgánica* del Estado Neoliberal es la Post-burocracia, bajo la puesta en marcha de los postulados del New Public Management. El desmonte gradual de las Burocracias Públicas al servicio del Estado, a las cuales las califica de ineficientes, ineficaces y poco económicas, además de la incorporación de principios gerenciales privados a la esfera de la Administración Pública, son algunos de sus postulados centrales.

La transformación y reducción de las burocracias públicas en el concierto Neoliberal, también afecta directamente las políticas públicas, ya que tales aparatos burocráticos son indispensables y necesarios en la implementación de los diversos cursos de acción gubernamental.

El *Criterio de Evaluación* del Estado Neoliberal es la eficiencia. La acción del Estado se evalúa con base al cumplimiento de fines, metas y objetivos, teniendo como elemento central la cantidad de recursos públicos utilizados. La evaluación positiva del accionar del Estado Neoliberal, da cuenta de alcanzar los objetivos y las metas, optimizando los recursos empleados en dicho propósito. Sin embargo, hay que recordar que los recursos son escasos y que la preocupación central del Estado Neoliberal es de *carácter fiscal*, por lo tanto los objetivos y metas *fiscales* se encuentran, en una escala de valores, por encima de cualquier otro objetivo y meta o desempeño social del Estado en su fase actual.

Esto igualmente afecta a las políticas públicas, ya que a la luz de este criterio de evaluación, aparece en el Estado Neoliberal, la formula de hacer lo más que se pueda con la misma o menor cantidad de recursos. Lo que importa para el Estado Neoliberal es lograr las *metas* y *objetivos* de *política* con cada vez menos cantidad de recursos. Lo que importa en últimas es lo fiscal y no lo social. Evidencia empírica de esta situación, la podemos encontrar en los desarrollos de ampliación de cobertura

educativa (componente central de las políticas públicas educativas), que buscando cumplir un indicador de naturaleza eminentemente cuantitativa, descuidan el componente central de la educación: *la calidad*.

En suma, podríamos afirmar que las políticas públicas emergen y se transforman al igual que el Estado – Nación lo hace. En la primera fase de desarrollo del Estado (Estado de Derecho), se presenta una inacción o inexistencia de las políticas públicas, en la medida en que estas se relacionan directamente con la segunda generación de derechos humanos, propia del Estado en su fase *Social de Derecho*. En la segunda fase del Estado (Estado Social de Derecho), las políticas públicas emergen, se desarrollan y consolidan como el instrumento de actuación de los diferentes gobiernos. Por tal razón afirmamos que las políticas públicas, pasan de la inacción a la acción en esta etapa de desarrollo del Estado – Nación. Por último, en la tercera fase de involución del Estado (Estado Neoliberal), no asistimos a una extinción total de las políticas públicas, pero sí a un fuerte debilitamiento sistemático por parte de las políticas (léase polity) implementadas por dicho Estado Neoliberal. Las políticas públicas, pasan en esta fase de la acción a la reacción, en relación a la racionalidad y finalidad mismas del Estado Neoliberal, explicadas anteriormente. El Estado Neoliberal no actúa sino reacciona cuando las problemáticas son además de evidentes casi inconmensurables. (Tabla 1)

NEOLIBERALISMO, MERCANTILIZACIÓN DE LO PÚBLICO Y POLÍTICAS PÚBLICAS.

El panorama Latinoamericano de los últimos 35 años evidencia la profundización de problemáticas sociales irresueltas. El accionar de los Estados nacionales frente a viejas y nuevas problemáticas sociales, se ha visto en la tarea de reorganizarse. Las reformas del Estado implementadas desde entonces, han buscado afinar su capacidad de respuesta desde múltiples ángulos, de cara a la complejidad social en la cual vivimos.

Esta época tan especial, en la cual el capitalismo ha sufrido un retroceso a escala planetaria se encuentra soportada en la ideología neoliberal, los procesos de globalización y la reforma de los Estados Nacionales.

El proceso de reestructuración de los Estados nacionales no es una dinámica univoca ni mucho menos lineal. Parte del supuesto de la inoperancia de las viejas estructuras estatales burocratizadas y trae consigo no sólo el rediseño estructural de la organización estatal, sino también la desatención por parte del Estado de actividades que otrora le significaban gran importancia. Este particular proceso de transformación ha derivado en la emergencia de nuevos actores, muchos de ellos de naturaleza no estatal, en la provisión de bienes y servicios públicos.

Al aceptar este planteamiento, necesariamente nos tendríamos que ubicar en una discusión de fondo que tiene que ver con el nuevo rol de los Estados nacionales. El Estado nación comienza a desdibujarse de la escena pública disminuyendo sus intervenciones vía emergencia de nuevos actores.

En este panorama emerge el fenómeno de mercantilización de lo público. “Si se quisiese definir teóricamente la mercantilización de lo público, podríamos advertir que constituye una tendencia a convertir la máxima cantidad de bienes público y servicios sociales en elementos provistos a través del mercado. Se diferencia, estrictamente hablando, de las privatizaciones, en el hecho de que el Estado también concurre, en numerosas ocasiones, como un actor empresarial más generándose un esquema de actores empresariales privados, estatales y mixtos, incluyendo organizaciones no gubernamentales o del tercer sector, que configuran en su conjunto una sumatoria abigarrada de competidores en un mercado regulado”. (Varela, 2005: 44)

Dicha tendencia de mercantilizar lo público ha tocado susceptibles áreas de provisión de bienes y servicios públicos tales como la educación, la salud y los servicios públicos domiciliarios, entre otras, afectando directamente las políticas públicas y el destino de las mismas.

“En lo concerniente a la política educativa, la tendencia hacia la mercantilización de lo público, se ha concentrado principalmente en el énfasis puesto en el subsidio a la demanda y en tratar de incentivar un esquema competitivo para la oferta educativa. [...] El esquema es más o menos el siguiente: se propone que los ofertantes, que provienen del sector privado o de ONGs, calculen una tasa media de costo por estudiante y sobre la base de ello concurren a licitaciones o convocatorias, en las cuales se tratan de rentabilizar al máximo los fondos públicos. Es decir, lograr que con una cantidad X de recursos se pueda financiar la educación del mayor número de estudiantes.” (Varela, 2005: 35)

El fenómeno de la mercantilización de lo público relacionado con la política educativa, no sólo afecta los niveles medios de educación, sino también a la educación superior. La política educativa superior ha venido disminuyendo gradualmente el número de cupos ofertados en las Universidades Públicas Latinoamericanas. Esta situación concreta obliga a los Jóvenes a optar por una educación superior de baja calidad, ofrecida en la mayoría de los casos por Instituciones privadas que se encuentran bastante distanciadas de los estándares mínimos de calidad (docencia, investigación, extensión). A futuro esta situación se complejiza cuando dichos Jóvenes necesitan ingresar al mercado laboral, donde son en la mayoría de casos excluidos y en el mejor de los casos empleados a bajos salarios por su condición de egresados de Instituciones de Educación Superior no reconocidas.

En relación a la política de salud “la filosofía que subyace [...] considera que este tipo de actividades puede ofertarse mediante mecanismos de ampliación de la cobertura, buscando la meta de la universalización de los mismos, a través de su cobro, con base en los costos reales de dichos servicios y productos. Estos deberían sufragarlos correspondientemente los patrones o empleadores, los trabajadores y empleados cotizantes, y también las generaciones de jubilados o pensionados. Así, el Estado [...] se desentiende de sus obligaciones constitucionales para financiar el gasto público en seguridad social.” (Varela, 2005: 32).

La pérdida de la noción de salud pública a través de procesos de mercantilización trae consigo delicadas consecuencias. La provisión del servicio de salud al mercantilizarse pierde su sentido, ya que la dimensión del paciente es remplazada por una de dimensión de cliente, lo que implica afectaciones directas sobre la vida misma de la persona, la cual al no poseer dinero para ser intercambiado por atención y medicamentos ve seriamente afectada su condiciones de salud.

Por último, en cuanto a la prestación de servicios públicos domiciliarios en muchos países de América Latina se vienen presentando o ya se ha presentado “[...] una transformación sustancial de política pública que consistió en romper un cuasicentenario monopolio estatal sobre estos [...] se abrió el mercado de la provisión de los bienes y servicios públicos domiciliarios, a una competencia regulada, donde pueden converger agentes de naturaleza pública, mixta o privada, sin embargo en la actualidad dicho agentes son de carácter privado.” (Varela, 2005: 38, 39)

Esta desmonopolización pública de los servicios públicos domiciliarios ha traído consigo un gradual desmonte de los subsidios estatales en la provisión de los mismos. Esta situación sugiere la subida abrupta del costo de la provisión, la cual en adelante deberá ser pagada totalmente por los usuarios. Lo complejo de la situación se presenta cuando los ciudadanos ahora usuarios o clientes, dejan de consumir bienes o servicios esenciales, por ejemplo de la canasta familiar, para pagar elevadas facturas de los servicios públicos domiciliarios.

Para terminar, habría que preguntarnos por nuestra posición frente a la tendencia del mundo actual a mercantilizar no sólo lo público, sino casi todas las esferas de la vida humana (el trabajo, la tierra, la naturaleza, el cuerpo, las relaciones sociales, el sistema de necesidades).

Esta preocupación emerge ya que la tendencia esta copando la esfera de lo público. La mercantilización de lo público en este sentido es algo susceptible de observar ya que afecta directamente la consolidación del interés público. La provisión de bienes y servicios públicos al quedar en un ambiente de mercantilización, al libre juego de la oferta y la demanda, afecta los intereses generales de la sociedad. Bajo esta situación la única alternativa es iniciar un proceso de desmercantilización de las políticas públicas que lleve a un proceso de desmercantilización de lo público en toda América Latina.

Finalmente, lo más complejo de todo este proceso, es la reconfiguración a la que estamos asistiendo, de las relaciones Estado – Sociedad. Resultado de ello, por un lado la configuración de un Estado, cada vez más desentendido de sus fines y objetivos, que transforma los derechos sociales, económicos y culturales, en simples mercancías, provistas bajo los imperiosos criterios de la ley de la oferta y la demanda, sin considerar si quiera, las funestas consecuencias para la gran mayoría la sociedad; y por otro lado, la configuración de un ciudadano, que comienza a comportarse como un cliente, por supuesto despolitizado, es decir, desprovisto de ciudadanía en tanto ejercicio de derechos. Al transformarse al ciudadano en cliente, en lugar de avanzar hacia la garantía y protección de los derechos humanos, lo cual debe ser la razón de toda organización estatal, revierte los derechos y los convierte en simples mercancías. El *ciudadano*, que otrora exigía materialización de derechos, se transforma a la luz de la transformación misma del Estado, en un *cliente* que simplemente demanda una serie de mercancías (salud, educación, seguridad social, vivienda, recreación, cultura, etc.) provistas por diferentes agentes que participan de un mercado. (estatales / privados / mixtos / no estatales).

TIPOLOGÍAS DE ESTADO / Variables	ESTADO DE DERECHO	ESTADO SOCIAL DE DERECHO	ESTADO NEOLIBERAL
Contexto Histórico	Finales del Siglo XVII- Finales del Siglo XIX	Finales del Siglo XIX – Década de los años 70’ del Siglo XX	Finales del Siglo XX - Hoy
Legitimidad	Ley	Cumplimiento de Objetivos y Metas sociales	Mercado
Racionalidad	Axiológica	Teleológica	Estratégica
Finalidad	Protección Derechos de 1era Generación	Protección Derechos de 2nda Generación	Regulación y Provisión de Mercancías
Estructura Orgánica	Proto-Burocracia	Burocracia	Post-burocracia
Criterios de Evaluación	Legalidad	Eficacia	Eficiencia
Economía Política	Clásica	Estado Keynesiano	Neoclásica
Políticas Públicas	Inacción	Acción	Reacción