

Sojo, Carlos. La modernización sin Estado: el destino privado de las políticas públicas. En publicación: La gobernabilidad en América Latina. Balance reciente y tendencias a futuro. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Secretaría General. 2005. (formato CD). Sede Costa Rica.

Disponible en la web:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/costar/flacso/sojo.pdf>

## La modernización sin Estado: el destino privado de las políticas públicas

CARLOS SOJO

EL ENUNCIADO DEL TÍTULO propone una línea de interpretación: en América Latina, las reformas impulsadas en las dos últimas décadas procuran, como tendencia, la reducción de lo público y la supresión consecuente de la política pública. Los desempeños gubernamentales se aproximan más o menos a este propósito, pero por regla general hay una disminución ética y política del campo público en beneficio, naturalmente, del individualismo posesivo que denunciaba temprano C. B. Macpherson. De ahí que la más importante privatización de lo público de nuestro tiempo no se refiera a la reforma institucional, por importante que haya sido, sino a la transformación funcional, a la definición del rol del Estado en la creación de medios de cohesión social. Es menos importante la amputación de funciones productivas directas que el cierre de la capacidad cohesionadora de lo público por medio de la norma, su acatamiento y su reforma democrática. El corolario es que, tras la reforma económica de aspiración neoliberal más o menos dispersa, lo que se impone en América Latina es una especie de autocracia patrimonial. Ésos son los límites de la restauración democrática que, paradójicamente, es coetánea de la reforma económica.

Las nuevas autocracias se sustentan en una convocatoria electoral tecnológicamente pura, dando lugar a liderazgos legítimos *ex ante*. Luego la racionalidad del mandato depende menos del apego a la dualidad democrática elemental que señala Strasser (constitución y mayoría) y más de la santificación política en escenarios parlamentarios y ejecutivos, eventualmente judiciales, donde el referente

activo no es el pueblo, sino la propia estructura partidista, profesionalizada, distante de cualquier representación social plural.<sup>1</sup> Los partidos y los gobiernos que eligen no se representan más que a sí mismos. Y de esta manera el desempeño de la política es, en primera instancia, la afirmación de una estrategia de ampliación patrimonial, adobada luego con un “sentimiento menor de responsabilidad social hacia los pobres”, como con elocuencia advertía, a propósito de la cultura política norteamericana —de la que nuestras políticas son remedos precarios— John Kenneth Galbraith en la *Cultura de la satisfacción*.

Al cabo de este tortuoso periodo de reformas económicas y apertura democrática en América Latina, los Estados han sido reinstalados como mecanismos institucionales; dismantelados como productores de bienes y servicios, y tendencialmente disminuidos como formuladores de reglas del juego. La privatización de lo público se manifiesta en múltiples dimensiones. En el escenario social, las formas de la cohesión proceden de distintos órdenes de actividad, pero al Estado le corresponde, junto con su función normativa esencial, la coordinación de las capacidades integradoras que proceden además, en la visión trinomial de Habermas, de la producción y la solidaridad, del mercado y la sociedad civil. La privatización de lo público que aquí proponemos se gesta en la afirmación de tres fenómenos: la desestatización de la vida social, la desterritorialización de los procesos socioeconómicos y la mercantilización de las funciones públicas de la producción y la sociedad.

¿En que sentido se desestatiza la sociedad? Lo estatal es sinónimo de institucionalización y de equidistancia respecto de intereses sectoriales específicos. Ello no supone neutralidad sobre las características estructurales del sistema de producción o la forma del régimen político; lo que advierte es la esencialidad de la norma preexistente, conocida y exigida; y la adopción de decisiones que no están de antemano orientadas a favorecer los intereses de un

<sup>1</sup> La cuestión religiosa en el escenario político actual es de nuevo relevante. La apelación secularizada de los liberales cedió a una especie de solución de compromiso donde lo divino emerge fortalecido: la invocación a Dios como recurso de poder es —desde Los Pinos hasta la Casa Rosada— de uso común, lo que sugiere formas teocráticas incipientes, quizá no tan distintas de los fundamentalismos que espantan a Occidente.

grupo en detrimento de los otros grupos sociales. Autonomía social y referente legal son las fórmulas básicas de la gestión pública estatal, como garantías de preservación del orden y satisfacción del bien común.

La sucesión de gobiernos y agendas políticas e ideológicas supone la impresión de registros éticos en ese lienzo originario de la política pública: no es otra cosa el fundamento de los modelos de desarrollo. Así, la ética liberal propuso la afirmación del bien común sobre la legalidad y en contra del principio divino heredado de la dualidad teocrática del orden colonial. Luego los movimientos reformadores o revolucionarios, antioligárquicos, complementaron la impronta de la norma para instalar la exigencia del rendimiento social positivo, la aspiración por el bienestar, dando lugar a las formas conocidas del reformismo populista o socialdemócrata. Alcanzada por limitaciones fiscales y excesos políticos, se implantó después la afirmación posthayekiana de la economía ofertista terciarizada. Y al cabo de dos décadas, en medio de una hora de incertidumbre paradigmática, se propone afirmar, todavía con timidez, una forma híbrida de ética de la integración social basada en la diversidad y las identidades culturales, de inspiración social, pero reactiva a la centralidad estructural de los sujetos corporativos de la socialdemocracia existente.

La difícil implantación de una ética postindividualista en la formación del carácter social del nuevo Estado es la expresión de las tendencias a la “desestatización” de la vida pública. La norma es cada vez más distante de la práctica. La expresión formal de ese fenómeno se define como “desregulación” y la forma anómica de su práctica se castiga como “corrupción”. Ambos son, sin embargo, atributos de una misma variable. La autonomía relativa del Estado respecto de posiciones sociales particulares es sometida a la erosión derivada de la armonización ideológica después de la caída del muro de Berlín. Los antagonismos globales más significativos, según el prisma de la prensa mundial, no son los relacionados con fracturas estructurales entre la tenencia excesiva y la necesidad absoluta, sino los referidos al reino intangible de lo simbólico-cultural: la disputa civilización-barbarie revisitada por Huntington. El efecto endógeno es la afirmación de la homogeneidad social que, lejos de resaltar la diversidad, la oculta bajo la aspiración incontestada de Occidente, democrático y libre mercantil. Así el gobierno del Esta-

do actual es, o bien marginal respecto de su capacidad de mandato y orientación, o bien monocromático, consonante con la hegemonía social de los integrados.

Con capacidades recortadas en lo normativo y cooptado socialmente por una homonomía social (Castoriadis), el Estado actual es despojado de su referente territorial. Desterritorialización es una manifestación de la fragmentación de los lugares del poder y no de su disolución. Confrontada desde arriba por el único multilateralismo actualmente funcional —el de las corporaciones hipernacionales— la territorialidad estatal no tiene mayor relevancia, a no ser que se utilice como argumento simbólico para justificar acciones de defensa nacional. De ahí que no tenga mucho sentido, al menos para el reconocimiento de la dinámica productiva global, la referencia a lo “transnacional” donde la condición definitoria es la implantación territorial. Lo “hiper” supera lo nacional, no precisa de ello. Está más que documentado que los flujos globales de capitales y mercancías no dependen de implantaciones territoriales rígidas. La flexibilidad de las normas vale también para los territorios. El principal mercado mundial, el de las divisas, supera en 60 veces el tamaño de las exportaciones globales alcanzando la suma de 300 billones de dólares al año contra cinco de las exportaciones. Y este mercado opera de manera permanente en un eje paralelo que enlaza los husos horarios de Londres, Tokio y Nueva York (Held *et al.*, 1999). La expansión del comercio electrónico, a escala tanto local como internacional, pone a disposición de los individuos lo que hasta hace poco estaba reservado a las corporaciones. Las migraciones internacionales ilustran con solvencia la incapacidad de las fronteras políticas y comerciales para contener la marea global de excedentes de fuerza de trabajo que se desplazan en todas las direcciones. Socialmente, los referentes de la acción colectiva no están siempre anclados a dinámicas locales. Los nuevos campos de batalla de los excluidos están implantados globalmente, muchas veces con décadas de anticipación a su formulación territorial más acotada. Las luchas de las mujeres, los movimientos ambientalistas, la ampliación de las demandas de la infancia y la adolescencia e inclusive las más acotadas “utopías locales”, como dice un personaje de Marcela Serrano a propósito de las luchas indigenistas, remarcan con claridad esta tendencia.

La mercantilización de la función pública se relaciona con la trasposición de la lógica del servicio público por una tendencia a la ponderación costo-beneficio. Institucionalmente, la mercantilización procede no de la intervención del Estado en operaciones de mercado tanto en servicios como en actividades primarias o secundarias. Proviene más bien de la introducción de la racionalidad de mercado en el desempeño institucional, lo que agrega complicaciones en la definición de criterios de eficiencia y de control. Las instituciones públicas empiezan a definir a su población meta como clientela, dando lugar a una restauración positiva de las prácticas rentabilistas entre instituciones y beneficiarios, peyorativamente llamadas todavía “clientelistas”. La restauración institucional del clientelismo establece entonces una lógica de acumulación primaria, donde las instituciones de servicio público o las actividades industriales o extractivas que todavía quedan en la esfera estatal son la fuente de excedentes financieros que fortalecen las finanzas del Estado. Los impuestos, especialmente cuando gravan el ingreso, pierden terreno como fuente de financiamiento estatal. Pero por otro lado, la posibilidad de una cultura tributaria centrada en el financiamiento integral de la acción pública producto de una actitud altruista y colaborativa cede terreno a una vinculación utilitaria donde la responsabilidad tributaria se define en relación con la calidad de la oferta pública existente. En la dinámica individual, la introducción de la lógica de mercado en la operación de servicios públicos y demandas sociales facilita la valoración discrecional de los funcionarios de los costos de transacción, aspecto que induce agudos cuestionamientos sobre el Estado de derecho y la calidad de la lucha contra la corrupción en los países en desarrollo. El problema es que la introducción de la racionalidad mercantil se acepta y se estimula para arreglos institucionales a nivel macro, incluso global, pero se sanciona en la operación micro donde la vinculación entre ciudadanía y burocracia tiene lugar.

En este marco opera la reducción del espacio para las políticas públicas, donde la gestión del Estado experimenta mutaciones y limitaciones. De seguido interesa explorar tres imágenes de esta metamorfosis de las capacidades de lo público hacia la privatización: el debilitamiento de la hegemonía estatal para la creación y exigibilidad de normas, la erosión de la representación social plural y la precariedad de la efectiva distribución.

**LA SUPERVISIÓN EXÓGENA INTERESADA: DE LA LUCHA POR LA DEMOCRACIA AL RIESGO-PAÍS**

¿Quién define las reglas del juego sobre los conflictos políticos y distributivos? La respuesta simple es que el Estado-nación, como expresión de un arreglo historizado que expresa la síntesis de los conflictos en un ámbito territorial-nacional, diferenciado por límites precisos, no parece hoy día muy poderoso, muy capaz. Sin embargo es evidente que la denominación “Estado” connota profundas asimetrías de poder y capacidad, a nivel tanto nacional como regional y global. En lo geopolítico, Estados Unidos es cualquier cosa menos débil. En el plano económico existe mayor pluralidad y, aunque es obvio que los mecanismos de generación y reproducción de riqueza trascienden ámbitos territorialmente acotados, mucho más claramente, naciones, también es claro que persisten estados sinónimo de actores económicos de relieve internacional: China, Japón, Alemania, Francia o incluso los ámbitos de encuentro todavía estatales: el G8 o la Europa de los 25. Y si el foco se coloca en las capacidades públicas para la construcción de bienestar o desarrollo humano, es claro que todavía hay unidades estatales que marcan notables diferencias: Canadá y los países escandinavos son los casos más sobresalientes. Por lo tanto, no se trata de postular la disolución del referente territorial en la formación de reglas del juego y en su observancia. Pero es evidente que un fenómeno amenaza la capacidad de los estados, especialmente de los menos poderosos militar o económicamente, para mantener cohesión y orden social: un fenómeno en expansión que denominaremos supervisión exógena interesada, SEI.

Entenderemos por SEI la capacidad de actores externos, estatales o no, para emitir juicios sobre la calidad de los desempeños institucionales de un país o un Estado y, por esa vía, inducir comportamientos constructivos o perversos sobre la capacidad de los estados para generar cohesión y orden social. Para ilustrar estas tendencias, examinemos por un lado los efectos de la afirmación y la promoción global de la causa de la democracia; por otro, las implicaciones de la verificación del estado de salud de las economías sobre la base de indicadores de “riesgo-país”.

La cláusula democrática es, en la actualidad, una especie de contenido cliché de toda clase de acuerdos internacionales. Se da por

sentado que la democracia liberal (elecciones periódicas y competitivas con un régimen explícito de libertades civiles y políticas) es la única forma legítima del régimen político. Quizá, en una aspiración ética jusnaturalista, agobiada por la formación y la salvaguarda del interés común, esta posición es razonable y éticamente fundada. Pero el problema de su puesta en marcha no es menor. En general la complicación no estriba en el reconocimiento de las bondades de la democracia electoral, sino en la identificación de situaciones deficitarias que ameritan la intervención de jueces externos, con las implicaciones que ello conlleva.

La democracia siempre ha sido débil, como advertía Bobbio a mediados de los ochenta, y en la actualidad la definición de su debilidad es objeto de preferencias ideológicas que en un momento dado se formalizan: al índice histórico de Freedom House sobre las libertades civiles y políticas, se ha sumado un contingente amplio de jerarquías que evalúan la fortaleza de las instituciones políticas de todos los países.

La observación crítica del funcionamiento institucional de las democracias no es en sí mismo un acto ideológico, pero el establecimiento de parámetros para su ponderación merece amplia discusión. Algunos problemas pueden derivarse del origen de los estudios: muchos índices son construidos sobre la base de encuestas nacionales que no tienen mucha representatividad hacia abajo, ni en lo social ni en lo territorial. Pueden dar cuenta con precisión probabilística del estado de la opinión nacional como agregado, pero poco dicen de las diferencias sociales o regionales que, en América Latina por ejemplo, son profundas. Además, en procura de la comparabilidad, la definición de indicadores de utilidad multinacional parte del supuesto falso de la homogeneidad significativa: la palabra autoritarismo, por ejemplo, dice cosas muy distintas a las poblaciones que han experimentado dictaduras militares que a las que no lo han hecho. La democracia es socialmente significada por los grupos en relación con el ingreso, la edad, la condición étnica o el acceso a las oportunidades. Las opciones que se presentan a los entrevistados en ocasiones son espurias: “un gobierno autoritario en el que se vive bien o un gobierno democrático aunque se viva mal”. El problema con este tipo de indicadores es que frecuentemente asocian los productos excluyentes del desempeño económico con las aspiraciones incluyentes del proceso político,

aspectos que proceden de dos órdenes de realidad, si bien interrelacionados, claramente distintos.

Otros datos no se consideran parte de los alcances democráticos de las sociedades, pero podrían servir perfectamente de indicadores *proxi* de desempeño institucional y de la capacidad estatal de gestión de reglas del juego. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es considerado un indicador de desarrollo o bienestar alternativo al Producto Interno Bruto (PIB) por habitante, habida cuenta de su capacidad de ponderar logros en salud, educación y calidad de vida, pero no se considera regularmente como un indicador de desempeño institucional democrático, pese al hecho notable de que sólo unos cuantos países de desarrollo humano alto podrían no ser considerados democráticos de acuerdo con criterios occidentales.<sup>2</sup>

Con todo, ni siquiera la formación de jerarquías globales que ignoran precedentes históricos o diferencias sociales y demográficas es el problema central de la delimitación de la potencialidad del régimen político en clave democrático-liberal. El problema es de consecuencia práctica. La verificación internacional del carácter democrático de un régimen político sirve para legitimar posibles constreñimientos de su poder real. Éste es un problema ético complicado: la intervención internacional sustentada en la preservación de los derechos elementales de las personas no parece preocupar a nadie cuando el trasgresor es, sin ambages, despótico. Pero cuando no lo es, la identificación de sus roces con la normativa internacional se vuelve problemática.

En otras palabras. Bien aplicada la SEI para promover reformas democráticas, cuando está fundada en preceptos asentados en el sistema internacional, impulsados y defendidos por organismos multilaterales relativamente eficientes, puede servir de estímulo al mejoramiento de la capacidad institucional y al proceso de formación de derechos ciudadanos. Pero ésa está lejos de ser la norma en lo que se refiere a la intervención “prodemocrática” en los asuntos internos de los estados. La más frecuente motivación está asociada con la seguridad y la percepción de amenazas con que se

<sup>2</sup> De los 55 países con alto nivel de desarrollo humano en 2003, solamente ocho fueron considerados parcialmente libres o no libres de acuerdo con el *ranking* de Freedom House.

enfrenta, y no es definida por actores multilaterales, sino por otros estados. La cuestión es de alcance: no todas las sociedades autoritarias son intervenidas por la mano democratizadora del orden internacional.

El problema esencial radica en que no es la precariedad democrática, sino el interés geopolítico y estratégico, lo que justifica la acción internacional a favor de las causas de la democracia. De este modo, algunos estados nacionales pierden capacidad de regulación o control de sus conflictos políticos internos cuando, en razón de motivaciones militares o de fuerza global, tales problemas son definidos por evaluadores externos como amenazas a la democracia. La lucha internacional contra el terrorismo es el extremo final del nuevo orden internacional; la nueva bipolaridad que no es otra cosa que la reedición, el *remake* con mejores efectos y mayores recursos, de la lucha seminal del bien contra el mal.

En el ámbito económico, la SEI es altamente controversial pero mucho más legítima. Entre los gobiernos está bien establecida la convicción de que las decisiones de política económica equivocadas o las necesidades de equilibrio financiero pueden ser mitigadas en sus efectos si los estados se someten a las recomendaciones reparatoras de instituciones multilaterales, notablemente, el Fondo Monetario Internacional. Desde la *Globalización y sus descontentos* de Joseph Stiglitz hasta la fecha, está bastante claro para todos que tales intervenciones tienen menos profundidad técnica que significación ideológica y, hoy por hoy, no sólo campesinos pobres o empleados públicos defenestrados denuncian las consecuencias de tales recomendaciones: gobiernos en activo empiezan a recuperar margen de maniobra tras largos años de sometimiento. Empero, si la influencia todavía amplia de los organismos multilaterales para ejercer SEI en el plano económico financiero puede estar siendo mitigada incluso por su propio revisionismo autocrítico, no es muy claro que ésa sea la tendencia entre los verificadores hipernacionales de la salud económica de los estados y de la capacidad de los operadores gubernamentales que la supervisan.

Los mercados financieros no son una preocupación para la gran mayoría de los latinoamericanos sencillamente porque no son ni ahorradores ni inversionistas. Se vuelven importantes cuando se descomponen. Y para mal. Los argentinos, por ejemplo, aprendieron por la vía más dura la importancia de la evolución de un indicador

denominado “riesgo-país”. En junio de 2001, el indicador se localizaba en 900 puntos básicos (p.b). Un año más tarde, superaba los 6000 p.b. ¿Y eso qué quiere decir? Básicamente, que la confianza de los calificadores internacionales respecto de la capacidad de pago de los bonos del gobierno argentino había disminuido en esa misma proporción respecto del horizonte ideal de pago sin riesgo, que se define como la tasa de interés de los Bonos del Tesoro de Estados Unidos a 30 años. Cada 100 p.b. son equivalentes a 1% adicional en la tasa de interés del título calificado respecto del parámetro norteamericano.

La salvaguarda de los inversionistas extranjeros puede tener un efecto dramático en la estabilidad de las economías familiares. La razón es el efecto de estampida de las inversiones que genera el alza del indicador; la fuga de ahorros internos que el gobierno intenta acorralar y la cadena de comportamientos económicos, individuales y corporativos dirigidos a minimizar el riesgo. De esta manera, la acción precautoria se convierte en fuente de peligro, factor de inestabilidad. El “riesgo-país” crea graves peligros para la vida. Es como la profecía autocumplida.

No deja de ser paradójica la pretensión de estabilidad de los mercados financieros y de quienes los fiscalizan y califican en una época en que, como señala Ulrich Beck, el riesgo es la condición de la vida social. Se acabaron las certidumbres ideológicas, culturales, los beneficios seguros del tránsito a la modernidad por la vía industrial, así como otras cosas tan básicas para el bienestar como el empleo formal y estable o la inversión en capital social que no son hoy seguridades de largo plazo. Y, como si nada, los mercados financieros insisten en penalizar el riesgo de las inversiones en el ámbito económico más especulativo que existe. En consecuencia, el “riesgo-país” no se origina en el interés colectivo más amplio, pero penaliza en su evolución negativa todas las dimensiones de la vida social.

Riesgo-país es la afirmación última de la centralidad de la lógica rentabilista sobre la política pública. Aunque en las fórmulas aplicadas, los “calificadores” ponderan la calidad de las políticas gubernamentales, el efecto último de su acción es la negación más profunda de la política. Es la afirmación del poder de los mercados financieros, transterritoriales y cibernéticos, sobre la deliberación política, la gestión tecnocrática o el conflicto social en el orden nacional.

**LA DEMOCRACIA EN CONDOMINIO: LOS LÍMITES DE LA REPRESENTACIÓN Y EL PATRIMONIALISMO POLÍTICO**

Para su desenvolvimiento, las políticas públicas requieren de la producción de una síntesis entre demandas sociales, capacidades fiscales y medios institucionales. En la aspiración ética actual, tal procesamiento debe ocurrir con arreglo a métodos democráticos: respetuosos del interés mayoritario y seguidores rigurosos de procedimientos normados y conocidos. No obstante, y pese a la evidente progresión del uso del sufragio popular como mecanismo único y privilegiado de elección de representantes políticos, el recurso a la democracia en la formación de decisiones políticas está en franca decadencia.

A la vista de los desenlaces electorales de América Latina, algunos análisis sobre los desafíos de la gobernabilidad, tienden a responsabilizar a la decisión ciudadana expresada en las urnas por las consecuencias que liderazgos personalistas, mínimamente institucionalizados o incluso antisistémicos, pueden conllevar en los precitados equilibrios políticos y económicos con que se mantiene el *statu quo*. Otras lecturas menos elitistas localizan el riesgo de ingobernabilidad no como producto de la acción democrática primaria —el ejercicio del sufragio— sino de un fenómeno propio de los regímenes políticos en transición: la forma democrática de gobierno convive con otras formas de decisión que no se rigen por la regla del gobierno popular representativo. La democracia vive en condominio con otras formas de gobierno que no se rigen por la combinación de constitución y mayoría.

Dice Carlos Strasser (*Democracia y desigualdad: sobre la democracia real a fines del siglo XX*) que la democracia, como régimen, lejos de ser monopólica, coexiste en una forma de “gobierno mixto” con otros regímenes que atienden racionalidades simplemente no democráticas: burocracia, tecnocracia, oligarquía, partidocracia y corporativismo, entre otros. La afirmación es provocadora porque en América Latina, como entre los anticuarios, existe la tendencia a no desechar prácticas sociales o marcos institucionales que la modernidad y sus secuencias proponen superar. De esa misma manera, como lo recordaba alguna vez Albert O. Hirschman, América Latina es un museo viviente donde todos los modos de producción y ahora

todas las formas de la autoridad política conocidas en Occidente persisten saludables.

La mayoría de los problemas políticos de nuestras sociedades no son atribuibles ni siquiera a la deficitaria aplicación de las reglas básicas del juego democrático, sino a la persistencia de esas otras formas decisionales que simplemente no lo son. La competencia tecnocrática, que ignora el interés colectivo en beneficio de una disputa conceptual entre iniciados en las ciencias de la producción y el consumo (tanto en los centros metropolitanos del poder global como en los provincianos bancos centrales, en ocasiones más papistas que sus interlocutores), es responsable directa de la debacle macroeconómica que tiene a la región a la vera de lo que la CEPAL ha llamado la media década perdida. La partidocracia, que es la forma política más elaborada del corporativismo, incautó el deber de la representación social en beneficio de una competencia profesional por puestos y prebendas que conducen al patrimonialismo político y por esa vía tienden a transformarla en cleptocracia. Cuando los límites entre gobernantes y comerciantes son tenues, como lo son en nuestra región latinoamericana, las distancias entre el interés público y la necesidad individual se recortan. El régimen oligárquico se alimenta también de una exagerada propensión al nepotismo, al gobierno de los familiares, donde las redes de supervivencia, que entre los pobres reparten panes y remesas, aquí gestionan presupuestos públicos, contratos y toda clase de prebendas.

La lucha por la democracia, para constituir la forma hegemónica del régimen político, está entonces a la orden del día. Es preciso denunciar de modo sistemático los efectos de las decisiones sustentadas en las otras racionalidades del poder, y al mismo tiempo proponer mecanismos democráticos para la salvaguarda de las instituciones que se rigen por el marco constitucional y la regla de la mayoría. Y por supuesto, mucho de ello demanda imaginación y ánimo transformador para imprimir renovado vigor a las desgastadas instituciones representativas.

Pero aun cuando las formas de la política puedan restaurarse —promoviendo una menor independencia de las instituciones estatales, conteniendo en algún sentido positivo la influencia de la supervisión exógena y fortaleciendo la transmisión de intereses sociales en conflicto desde sus bases territoriales al Estado, por medio de partidos políticos heteromorfos, pluralistas e ideológicamente

definidos, esto es adscritos a pronunciamientos éticos alternativos—, el Estado debe realizar un empeño todavía mayor a fin de restaurar sus capacidades distributivas. No hay modernización ni Estado posible si no se impulsan mecanismos sostenibles, normados y justos para garantizar la distribución de la riqueza. No la sociedad igualitaria de la utopía postcapitalista, sino cuando menos una vía tercera en donde la mayoría viva razonablemente bien.

### **LOS BIENES PÚBLICOS Y LA MOVILIDAD SOCIAL**

La ausencia de movilidad social ascendente es una manifestación de la inoperancia de los mecanismos institucionalizados de política pública instalados para promoverla. La forma más perversa de la mercantilización de la vida social es lo que Oyen denomina producción de pobreza. Las sociedades de América Latina están produciendo personas pobres a razón de 222 por hora. Y la velocidad no cesa.

Los objetivos de desarrollo asociados con la cuestión social con demasiada frecuencia han quedado forzosamente fragmentados. Se han perdido de vista interacción, sistemas complejos y relaciones de causalidad. Se hace necesario repensar lo social, en primera instancia, poniendo a un lado su “segmentación institucional” derivada justamente de la gestión de políticas públicas. Ésa es la prerrogativa primera de una estrategia de desarrollo social. Ninguna gestión gubernamental, ninguna política pública, ninguna operación de mercado, pueden comprenderse aisladas de sus efectos sobre el bienestar humano. Por lo tanto una estrategia de desarrollo social supone interrogar decisiones gubernamentales o actos de mercado en relación con sus efectos en el empleo, en la generación de ingresos, en la formación de oportunidades, en la ampliación del conocimiento, en la promoción de la cultura, en el fortalecimiento de la democracia, en el mejoramiento de las libertades individuales, en la ampliación de las capacidades comunitarias. ¿Y puede haber otro empeño para las políticas públicas? ¿Puede haber políticas públicas ajenas a tales propósitos?

La ausencia de horizonte ético ha impuesto, junto con la influencia externa y la prepotencia tecnocrática, un propósito marginal a las políticas gubernamentales sobre lo social: disminuir la pobreza.

Es evidente que cuando tres cuartas partes de la población manifiestan carencias materiales significativas y al menos la mitad ingresos monetarios insuficientes para sobrevivir dignamente, la erradicación de la pobreza (Oyen) no es un objetivo despreciable, como no lo es la proscripción del patriarcado o la esclavitud. Pero la cuestión no acaba con la formulación de una “estrategia” de lucha contra la pobreza, por mucho que se refuerce. En las últimas décadas, y en el mejor de los escenarios, la mayoría de los gobiernos de América Latina ha enfatizado, con poco éxito, el desarrollo de políticas y mecanismos institucionales dirigidos exclusivamente a la disminución de los niveles de pobreza asociados con la disposición de un cierto nivel de ingreso familiar. Desprovistos de políticas públicas (integradas, de largo plazo y sostenidas por coaliciones sociales hegemónicas), nuestros estados no están en capacidad de encadenar acciones puntuales para el incremento suplementario del ingreso de las familias pobres, con herramientas institucionalizadas de creación de capacidades y de formación de oportunidades, para recurrir a la notable prescripción de Amartya Sen.

Toda política pública, en especial las dirigidas al desarrollo social, supone políticas de reducción de pobreza, pero no toda intervención para reducir pobreza contiene un programa de desarrollo social ni puede considerarse una política pública. De hecho, una consecuencia no deseada del énfasis en las acciones gubernamentales antipobreza en las últimas décadas es el deterioro significativo de las políticas orientadas a la generación de movilidad social intergeneracional, principalmente en el plano educativo y en lo relativo a la calidad y la cobertura de la enseñanza media.

Superar el estancamiento social en las sociedades modernas sin Estado exige colocar la cuestión del “desarrollo social” en el lugar que hoy ocupa la “reducción de la pobreza”. No se trata de una sustitución, sino de cambios de énfasis estratégicos orientados a generar una relación armónica y complementaria entre políticas sociales y políticas económicas, por una parte, y entre prestaciones universales y compensatorias selectivas (focalizadas) por la otra (Franco). De tal manera que, en el escenario de esa interacción aditiva de enfoques sectoriales (política económica + política social; universalismo + focalización) podría localizarse la búsqueda de dinamismos acompasados entre el crecimiento económico y el bienestar humano.

La definición de factores que favorecerán la creación de mecanismos incluyentes y políticas de desarrollo social es notablemente compleja. Requiere, entre otras cosas, reconocer elementos comunes, sin aminorar las profundas diferencias que persisten entre las sociedades que conforman América Latina; e incluso requiere poner “entre comillas” los supuestos de integración que homogeneizan sociedades diversas, múltiples, fragmentadas en razón de divisiones de clase, de raza, de grupo étnico, de edad y de género, para citar solamente los más recurrentes factores de exclusión social. Con estas consideraciones precautorias, queremos reflexionar en torno a las posibilidades distributivas que se derivan ya no sólo de las políticas sociales, sino especialmente de las operaciones de mercado y de la representación política.

No hay duda de la centralidad del crecimiento económico en cualquier estrategia de desarrollo social. Con independencia de la controversia teórica en torno a las bondades del crecimiento para la superación de la pobreza, fortalecidas por el entusiasta recibimiento de los hallazgos del estudio de Dollar y Kray, pero debilitadas por la persistencia de indicadores de exclusión, pobreza y desigualdad de ingreso —aún en condiciones de dinamismo económico— que muestra América Latina, es evidente al menos que la crisis económica, la pérdida de equilibrios básicos y la recesión productiva producen pobreza en proporciones significativas. Esta claro que los perjuicios de la crisis económica se distribuyen masivamente entre la población cercana a la línea de pobreza donde las recaudaciones ante *shocks* internos y externos son prácticamente nulas. Por ello, bajo ninguna circunstancia pueden imaginarse logros de desarrollo social en condiciones de inestabilidad económica.

Otra cosa, sin embargo, es la cuestión sobre los efectos de las medidas estabilizadoras y los cambios estructurales inducidos por las políticas públicas en las condiciones de bienestar de la población. En lo esencial, toda decisión de política económica y toda decisión de inversión debería ser interrogada no solamente en sus referentes conceptuales de origen o en sus efectos en la rentabilidad de las empresas. Es preciso incorporar en la discusión al menos dos interrogantes permanentes: los efectos en la generación de empleo y los efectos en la distribución territorial de los dinamismos económicos. Respecto de los primeros es preciso actuar desde las políticas públicas tanto como desde la acción empresarial, en relación con la

tendencia a la precarización del mercado laboral. La mayoría de los nuevos empleos que se generan en la región no se producen en el sector formal de la economía, y esta situación no hace ni social ni productivamente sostenibles las economías de la región. Respecto de la implantación territorial, es preciso reconocer la necesidad de actuar sobre las tendencias naturales de las inversiones a la aglomeración que dejen extensiones mayoritarias del territorio latinoamericano ajenas a cualquier expresión de modernización capitalista y progreso material.

### LO PÚBLICO DE LA POLÍTICA

La restauración del Estado, antes que su pretendida reforma o modernización, requiere de una revalorización de lo público. En este ensayo hemos bosquejado los contornos de una problemática central para la vida futura de América Latina. Sólo se perfilaron aquí algunas de las dimensiones de lo que llamamos la privatización de la política pública. Los límites de este espacio, sin embargo, no nos autorizan a desatender una reflexión propositiva final. La restauración de lo público supone cuando menos la instalación de lo público por tres vías: la política democrática, la reterritorialización de la vida social y la formación de mecanismos no mercantilizados de movilidad social, es decir, bienes públicos para el desarrollo.

La política democrática, por mucho que sea un recurso usual de toda clase de retóricas, no puede ser menospreciada. La restauración de la política democrática precisa la refundación de las prácticas políticas representativas, olvidadas por los partidos patrimoniales y personalistas que monopolizan el ejercicio del poder político. Requiere también de la formación de mecanismos institucionales que garanticen no solamente la formulación de leyes, sino su exigibilidad y su respeto por parte, especialmente, de agentes gubernamentales y gerentes privados. Tampoco puede ignorar la importancia de la formación democrática de demandas sociales.

Esta cuestión alude a la problemática del buen gobierno. Aquí lo esencial es la combinación de cualidades de gestión y de representación. Las de gestión tienen que ver con la capacidad de informar adecuadamente a la ciudadanía respecto de opciones y

decisiones en la formación de políticas públicas, con transparencia y con mecanismos apropiados y adecuados de rendición de cuentas a la ciudadanía. La representación política, instrumento primario de la práctica democrática, supone afrontar con decisión la crisis por la que atraviesan los partidos políticos, instrumentos centrales en la canalización de demandas de la sociedad, y que ha propiciado una grave tendencia a su extinción para ser sustituidas por agrupaciones electorales personalistas, de circunstancia, sin arraigo ideológico y sin posibilidades de representación social más allá de los intereses patrimoniales de sus propios liderazgos.

Desde el ámbito propiamente civil, la cuestión del buen gobierno se relaciona con la calidad de acreditación y agregación de demandas sociales. Acreditación de quienes son los interlocutores calificados del Estado en la formación de las preferencias y la discusión de las opciones de política. El problema actual es la prevalencia de “pertenencias” propias del modelo anterior, donde las asociaciones empresariales y sindicales ocupan lugares privilegiados e incluso desproporcionados en la discusión de opciones políticas. Hay consecuentemente un déficit de “acreditación” respecto de otros antagonismos sociales no necesariamente referidos al mundo del trabajo: género, edad, etnia, ambiente, etc. Por otra parte, pero estrechamente vinculada, la ideología mercantilista ha profundizado una comprensión individualista de las demandas sociales que no permite su adecuada construcción como “cuestiones” colectivas susceptibles de ser gestionadas por el Estado, creando riesgos de atomización social y produciendo amenazas de ingobernabilidad. En síntesis, acreditación plural de intereses y agregación de demandas son las dos caras de la moneda de la acción social cuyo fortalecimiento debe ser también motivo del interés gubernamental.

La reterritorialización de la política no debe confundirse con una nostalgia conservadora por el Estado-nación. Supone la reconstrucción del espacio desde una sociología que reconozca, como sugiere Bauman, las diferencias y las conexiones en el continuo espacio-tiempo de la vida social. Los lugares *émicos*, *fágicos* y el *no lugar* de la teoría de Bauman enuncian la importancia de reconocer límites y posibilidades de afirmación de identidad, definición de la otredad y formulación de ámbitos de solidaridad. De ahí que el salto cuántico de la política espacial de los estados será ignorar

pretendidas aglomeraciones que sólo responden a lógicas de mercado, y en su lugar colocar usos sociales y culturales que son capaces de permanecer aún en periodos de transformación estructural. El ciberespacio propone a la política pública un desafío notable por la combinación de recursos de poder (como la información y la comunicación) que al menos por ahora sólo dependen del acceso a una tecnología que, por motivaciones rentabilistas y no democráticas, puede conducir a la reforma espacial más importante de las democracias contemporáneas.

La reivindicación, por último, del espacio público no es una cuestión territorial, sino simbólica y cultural. Los bienes públicos, de la solidaridad y el consumo colectivo, deben imponerse a la lógica mercantil del consumo privado, seguramente sin excluirla, pero superándola en la formación de los horizontes éticos de la acción política. Por ese camino, el acceso a oportunidades económicas puede ser pavimentado por la proscripción de los mecanismos de mercado como instrumentos de selectividad y exclusión social. No se trata de prohibir las operaciones privadas de servicios de salud y educación, pero sí de mitigar sus efectos en la definiciones de dos tipos de ciudadanía: la ciudadanía consumidora de García Canclini, transterritorial y electrónica; y la precidudadanía local, donde buena parte de las mujeres y hombres de América Latina pasan sus días... y sus vidas.

San José de Costa Rica, junio de 2004.

#### **BIBLIOGRAFÍA**

- Bauman, Zygmunt. 2003. *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Beck, Ulrich. 2000. *Risk Society. Towards a New Modernity*. Londres: Sage.
- Bobbio, Norberto. 1985. *El futuro de la democracia*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Castoriadis, Cornelius. 2001. *Figuras de lo pensable*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Franco, Rolando. 2002. "Grandes temas del desarrollo social en América Latina". En *Desarrollo social en América Latina: temas y opciones para las políticas públicas*, compilado por Carlos Sojo. San José: Flacso.

- Galbraith, John Kenneth. 1992. *La cultura de la satisfacción*. Barcelona: Ariel.
- García Canclini, Néstor. 1995. *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multi-culturales de la globalización*. México: Grijalbo.
- Habermas, Jürgen. 2001. *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- Held, David *et al.* 1999. *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Londres: Polity Press.
- Hirschmann, Albert O. 1992. *Rival Views of Markets Societies*. Cambridge Ma: Harvard University Press.
- Huntington, Samuel P. "The Clash of Civilizations". *Foreign Affairs* 72(3): 22-49.
- Macpherson, C. B. 1981. *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial.
- Oyen, Else. 2003. "Poverty Production". CROP, documento de trabajo.
- Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.
- Stiglitz, Joseph. 2002. *Globalization and its Discontents*. Nueva York: W. W. Norton & Company Inc.
- Strasser, Carlos. 2000. *Democracia y desigualdad. Sobre la democracia real a finales del siglo XX*. Buenos Aires: Eudeba.