



# Índice

Vilas, Carlos M.  
 Después del neoliberalismo. - 1a ed. - Remedios de Escalada : De la UNLa -  
 Universidad Nacional de Lanús, 2011.  
 206 p. : 22 x 15 cm.  
 ISBN 978-987-1326-60-0  
 1. Teorías Políticas. I. Título.  
 CDD 320

Fecha de catalogación: 21/03/2011

Introducción: Las "idas" y "regresos" del Estado..... 9

**I. La revalorización del Estado después del Consenso de Washington** ..... 21

1. Estado y organización económica..... 24

2. El gran viraje..... 46

3. ¿Qué nos dejó el Consenso de Washington?..... 53

4. Cambiando el rumbo..... 68

5. ¿Hacia atrás o hacia delante?..... 71

Apéndice: Una nota sobre el neoinstitucionalismo..... 73

**II. Derrumbe neoliberal y protesta social: la experiencia argentina en el contexto Latinoamericano** ..... 81

1. El trasfondo político y macroeconómico..... 82

2. "Sálvese quien pueda"..... 85

3. El impacto social..... 88

4. La contribución de la política..... 91

5. Protesta y repudio electoral..... 93

6. El final..... 97

7. Después del diluvio..... 100

8. Consideraciones finales..... 106

**III. Política y políticas públicas**..... 111

1. Políticas y agendas..... 111

2. Técnica y política..... 117

3. Importaciones y exportaciones..... 126

4. Políticas públicas y globalización..... 130

5. Políticas públicas y lucha política..... 135

6. Tiempos y herencias..... 141

Diseño e ilustración de cubierta / Diseño de interior:  
 Vladimir Merchensky, www.tantatinta.com

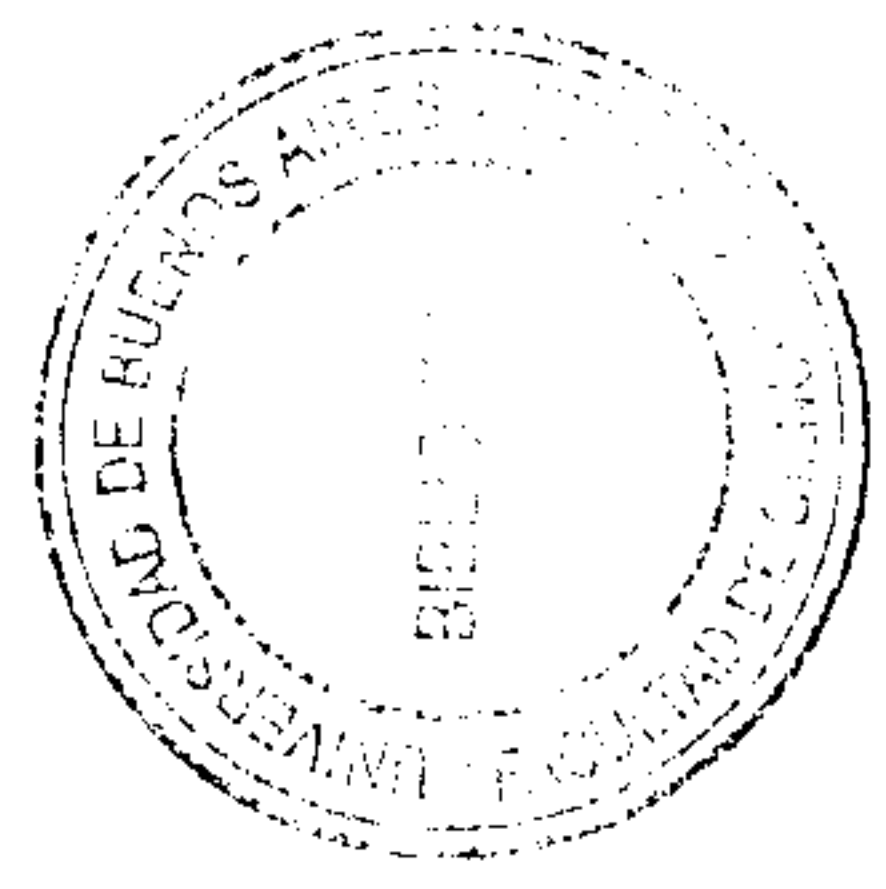
Corrección de estilo: Calamus

ISBN: 978-987-1326-60-0

Impreso en Argentina  
 Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723  
 Prohibida la reproducción sin la expresa autorización por escrito.

© El autor

© Ediciones de la UNLa.  
 29 de setiembre 3901  
 Remedios de Escalada - Partido de Lanús  
 Pcia. de Buenos Aires - Argentina  
 Tel. +54 11 6322-9200 int. 227  
 publicaciones@unla.edu.ar  
 www.unla.edu.ar/public



**IV. De la focalización a la integralidad. Cambio de paradigma en las políticas contra la pobreza y la desigualdad**

Introducción.....	147
1. Promesas y resultados.....	147
2. Pobreza y desigualdad social.....	149
3. De la contención a la promoción: el Plan Agua + Trabajo.....	151
4. Consideraciones finales.....	154
	161

**V. Populismo y democracia en América Latina: convergencias y disonancias.** 165

Introducción.....	165
1. Democracia y populismo: conceptos y situaciones, proximidades y distancias.....	166
2. Democracias de transformación.....	179
3. Populismos y política representativa.....	185

**Bibliografía**..... 189

**Introducción:  
Las “idas” y “regresos” del Estado**

América Latina fue un campo de experimentación del neoliberalismo durante más de tres décadas. Comenzando en Chile tras la instauración de la dictadura militar de Augusto Pinochet y potenciado tras la crisis de los años ochenta en Bolivia, en pocos años el neoliberalismo se convirtió en la agenda política promovida conjuntamente por el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Secretaría del Tesoro del gobierno de Estados Unidos, en lo que a partir de entonces recibió el nombre de “Consenso de Washington”. La visión así institucionalizada se asentó en dos supuestos teóricos: la economía neoclásica como *ciencia* rectora de la organización política y social, y la globalización como fuerza arrolladora a partir de la cual analizar las diversas problemáticas y realidades nacionales. Con la notoria excepción de Cuba, esta visión se instaló, con mayor o menor intensidad y alcances, en los restantes países del hemisferio y en no pocos de África y Europa. La adopción del paradigma del Consenso de Washington tuvo lugar tanto por gobiernos autoritarios o decididamente dictatoriales, como por gobiernos convencionalmente considerados democráticos.

Durante todo ese tiempo fuimos bombardeados con la consigna del *fin del Estado*. El despliegue aparentemente imparable de la globalización financiera, apoyado en los nuevos sistemas de comunicación “en tiempo real”, instaló como verdad pretendidamente irrefutable la supremacía del mercado, símbolo y realización de la libertad individual. Por su propio imperio él habría de proporcionar bienestar a todas las sociedades cuyos gobiernos respetaran los fundamentos de una sana macroeconomía —entendida en los términos de la teoría neoclásica—, desecharan “tentaciones demagógicas y populistas” y removieran sin hesitación los obstáculos políticos, ideológicos y de intereses creados a la libre iniciativa de los agentes económicos. Sobre todo, gobiernos que asumieran como verdad irrefutable que no había alternativas a la medicina neoliberal; el mal sabor de la misma (la precarización del empleo, el aumento de la tasa de desempleo, el crecimiento de la pobreza, la profundización de la desigualdad

social...) rápidamente se olvidaría ante la percepción de los beneficios que el tratamiento reportaría. El correcto ejercicio de las funciones del gobierno contribuiría a que todo esto fuera posible de manera más rápida. "Achicar el Estado para agrandar la Nación" fue la consigna de la época.

En Argentina esa consigna no era nueva; formaba parte de la ideología política de los sectores más retardatarios de la clase dominante desde medio siglo atrás, en cuanto interpretaba la integración social y política de las masas trabajadoras y la organización popular como producto exclusivo o principal de la demagogia política y de una abusiva intrusión del Estado en las relaciones sociales y económicas. "Achicar el Estado" implicaba, en esa ideología, desmantelar los instrumentos públicos de regulación y control, liquidar la mediación pública en las relaciones laborales, acotar el margen legítimo de movilización, organización y reivindicación social, y desmantelar las modalidades de articulación público-privado que habían hecho posible el avance por el camino del desarrollo industrial, de una notable integración social y de una proyección cultural a gran parte del hemisferio occidental. La recomendación de reducir el Estado a una dimensión mínima acopló bien con esa ideología y la dotó de cierto tono moderno y cosmopolita. Esa ideología, justo es decirlo, iba a contrapelo de la experiencia histórica del siglo XIX, cuando esos mismos sectores alcanzaron prominencia política y social por su mejor articulación con las líneas más dinámicas de la expansión capitalista internacional y por su eficacia en el despliegue de los recursos coactivos y simbólicos del Estado —que incluyeron, es sabido, la civilizatoria recomendación de "no ahorrar sangre de gauchos"—. También se daba de cabeza con la red de regulaciones e intervenciones que los gobiernos oligárquicos de la década de 1930 desarrollaron para hacer frente al impacto de la crisis internacional y recuperar el ejercicio directo del poder político durante el periodo que pasó a la historia argentina como "década infame".

A fines de la década de 1990 e inicios de la actual los efectos del mercado desregulado —es decir el libre desenvolvimiento de los grupos de mayor poder económico—, estaban a la vista de quien quisiera verlos. Después de una reactivación inicial, una sucesión de crisis detonadas por el propio funcionamiento de los esquemas impuestos echaron más combustible al malestar social; masivas asonadas populares forzaron cambios anticipados de los gobiernos que con desigual eficacia pero consistente empeño impulsaron las recetas que condujeron al descalabro.

Por encima de sus muchas diferencias los gobiernos que emergieron de esas crisis presentan dos aspectos en común: 1) todos ellos son resultado de proce-

sos electorales democráticos que permitieron a las mayorías populares expresar libremente sus preferencias políticas y sociales y sobre todo su repudio a los experimentos neoliberales responsables del desastre; 2) todos ellos asumen que el Estado está llamado a desempeñar un papel estratégico en la regulación del mercado, en la promoción del desarrollo y del bienestar social operando directa o indirectamente en sectores considerados clave para el logro de esos fines y una articulación más equilibrada en los escenarios internacionales. La política y el Estado han dejado de ser vistos como obstáculos al progreso para volver a ser encarados como otras tantas herramientas que habrán de impulsar, en regímenes políticos democráticos, el diseño y ejecución de estrategias y políticas que se hacen cargo de las aspiraciones al bienestar de las mayorías nacionales y propician una participación más justa en los frutos de los esfuerzos comunes, es decir una mejor compatibilidad entre acumulación y distribución.

Se convirtió en uso frecuente referirse a estos cambios como "el regreso del Estado". El Estado que se habría ido en los años ochenta y noventa del siglo recién pasado cediendo espacios al mercado, volvería ahora para asumir funciones y responsabilidades abandonadas. La expresión tiene valor gráfico pero es insatisfactoria por varias razones.

Mercado y Estado son estructuras de poder generadas por la interacción de los actores sociales en función de sus respectivos objetivos e intereses y de los recursos que movilizan: producción e intercambio de mercancías y maximización de la ganancia económica en un caso, constitución de un orden político estable de cooperación y mando en el otro. La metáfora del Estado que "va" o "viene" no permite ver que los cambios en los objetivos y estilos de acción estatal responden siempre en el fondo a cambios en las relaciones de poder entre actores sociales y a la eficacia de las fuerzas políticas que las expresan en los parlamentos, administraciones, tribunales, medios de comunicación, instituciones educativas y otros ámbitos y recursos de poder, y presentan sus objetivos e intereses particulares como expresión de los intereses generales.

Desde la perspectiva de sus relaciones con la sociedad, el Estado es el espacio institucional en el que se desenvuelve la lucha política de clases y otros grupos sociales. Solamente la articulación de los intereses particulares o sectoriales en ese espacio les dota de carácter imperativo —es decir la facultad de movilizar legítimamente los instrumentos de coerción— y de ser presentados como intereses del conjunto. El Estado es también, por lo tanto, un instrumento de poder. Si algo pusieron en evidencia las reformas neoliberales del pasado reciente fue el activo

involucramiento del Estado por medio de reformas legislativas, decisiones administrativas, mandatos ejecutivos y sentencias judiciales que modificaron derechos de propiedad, transfirieron activos, sancionaron nuevas desigualdades, alteraron regímenes laborales, y otros efectos de similar magnitud y alcance. La "retirada" del Estado consistió en un amplio intervencionismo en función de determinados intereses minoritarios y en beneficio de determinados actores—las fracciones más concentradas del capitalismo local—, la creación de condiciones favorables para su más beneficiosa inserción en los nuevos escenarios globalizados, la apertura y desmantelamiento de los mercados nacionales y regionales y una gigantesca transferencia de recursos desde la producción hacia la especulación y los negocios financieros, desde los trabajadores y sectores medios hacia los sectores de ingresos más altos, desde los países hacia el exterior desarrollado. Esta no fue una peculiaridad de la experiencia latinoamericana: la "transición" de las economías de tipo soviético al capitalismo se desenvolvió de manera análoga.

Sin perjuicio de su instrumentalidad respecto del bloque de fuerzas dominantes, en determinadas circunstancias el Estado puede actuar también con una cierta autonomía, definiendo objetivos y estrategias a los que esas fuerzas, incluso las de mayor poder económico, son estimuladas u obligadas a adecuarse. Esas situaciones tienden a generarse cuando el conflicto político entre las clases y otros grupos sociales alcanzan puntos de equilibrio o relaciones de empate que las propias fuerzas involucradas no están en condiciones de resolver en su respectivo beneficio, cuando nuevas modalidades de organización económica tratan de abrirse paso a través de las resistencias que les presentan los intereses de los grupos de poder establecidos —"cuando lo nuevo no termina de nacer y lo viejo no acaba de morir", según la expresión de Gramsci— o bien cuando hay que hacer frente a cambios profundos en las relaciones exteriores o los escenarios globales. Dadas ciertas condiciones —especialmente la previa existencia de un Estado con capacidades efectivas de gestión y coacción, burocracias profesionalizadas y eficacia para proponer e imponer una ideología que pone el acento en la unidad nacional por encima de los conflictos internos— los márgenes de autonomía respecto de los conflictos de intereses entre los actores sociales se amplían considerablemente y el Estado aparece conduciendo a la sociedad de la cual es, en último análisis, producto. Todas las experiencias exitosas de desarrollo industrial inducido en la periferia capitalista dan testimonio de la capacidad del Estado para mantener una autonomía respecto de los intereses particulares o inmediatos de las fuerzas económicamente dominantes.

Como corolario de esta variedad de situaciones el Estado puede "regresar" o "irse" de diversas maneras, todas ellas referibles en último análisis a la fórmula de poder que resulte victoriosa o derrotada en los conflictos políticos, o al acuerdo a que en definitiva se llegue. Existen distintas formas de "volver" según sean los intereses y sectores que se promuevan. Por ejemplo, en enero de 2002 el Estado argentino "regresó" de la fiesta neoliberal a través de la *pesificación asimétrica* que salvó los platos rotos de los empresarios que no alcanzaron a sacar sus dólares del país antes del "corralito"; asentado en otra correlación de fuerzas y orientado hacia otros objetivos, el Estado promovió a partir de 2003 la reactivación productiva, el crecimiento del empleo y mayores márgenes de autonomía en la toma de ciertas decisiones estratégicas. En Estados Unidos el Estado "volvió" después de ocho años de irresponsable desregulación financiera para hacerse cargo del salvamento de los bancos, compañías de seguros y otros actores que se beneficiaron de esa desregulación y condujeron a la "crisis de las hipotecas tóxicas"; lo hizo con mayor diligencia y fondos más generosos que para rescatar a los millones de familias que perdieron sus casas o a los millones más que vieron evaporarse sus provisiones jubilatorias, o a la masa de nuevos desempleados. Por lo tanto la cuestión de fondo no es en sí misma la ampliación de las funciones estatales o el recurso a determinadas herramientas de gestión, sino los objetivos a los que responde y los intereses que promueve o margina.

Hablar sin más de un "regreso del Estado" también es engañoso porque favorece la imagen de una especie de marcha hacia atrás después de una década o más de supuesta ausencia, algo así como la pretensión de regresar al pasado inmediatamente anterior a la entronización del neoliberalismo, en el ejercicio de una pendularidad permanente producto de los cambiantes humores de la sociedad. Las cosas no son así, por supuesto; el Estado que hoy despliega intervenciones directas, regulaciones y reorientaciones de los procesos de acumulación y distribución de excedentes no es el Estado desarrollista o populista de la segunda mitad del siglo XX, por más que algunas de sus modalidades de gestión, y sobre todo algunos de los objetivos de sus estrategias y políticas, guarden ciertas similitudes con los de aquel capitalismo más equilibrado y distributivo que fue decisivo en la democratización y la industrialización de un buen número de sociedades latinoamericanas.

Ante todo, porque el cambio de orientación, el recurso a nuevos instrumentos de gestión, la reasignación de competencias y funciones, la redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado, tienen lugar a partir de muchas de

las profundas transformaciones introducidas en la década neoliberal, asunto este que explica la retención de recursos o cuotas de poder por parte de quienes se beneficiaron de lo que se hizo o se dejó de hacer en aquella década; un ejemplo gráfico de esta continuidad en el cambio es la política tributaria que todavía mantiene un fuerte sesgo regresivo en la mayoría de los escenarios institucionales "post-neoliberalismo". En consecuencia, referirse a estos procesos como "post-neoliberales" o que se desarrollan "después del neoliberalismo" no alude a una cuestión simplemente cronológica sino a la configuración efectiva de los escenarios políticos y a la identidad de sus principales actores. Muchos de estos, especialmente los que hoy aparecen como más poderosos económicamente, con mejores recursos para influir en la opinión pública a través de los medios de comunicación masiva y con mayor capacidad de enfrentar y obstaculizar los procesos de reformas simplemente operando a través de los mecanismos institucionales y *de facto* cuyo control mantienen (formación de precios, control monopólico u oligopólico de determinadas actividades o sectores, influencia en el *sentido común* de determinados sectores de la población, gravitación fáctica o ideológica en algunos aparatos de Estado, y otros más) se constituyeron en el marco y como resultado de la aplicación de las políticas neoliberales. Más aún: la estructura financiera internacional diseñada en los años duros del neoliberalismo sigue prácticamente intacta y acota los márgenes de acción autónoma de los proyectos de reforma. Su capacidad de recomposición aun después de severas crisis ha quedado probada, una vez más, en nuestros días.

La persistencia de estos y otros aspectos del esquema neoliberal ha sido interpretada a veces como una prueba de la falta de voluntad o de interés de los nuevos líderes y gobiernos en llevar a cabo las reformas que preconizan sus discursos radicales y que prometieron en sus campañas electorales, o de las limitaciones o ambigüedades de sus propuestas de transformaciones; pero también puede entenderse como una evidencia de las enormes dificultades políticas y no sólo técnicas que es necesario enfrentar para avanzar los cambios anunciados. Tampoco puede ser visto como un simple retorno al pasado porque la sociedad civil de organizaciones sociales y populares que hoy reclama un desempeño estatal más activo es mucho más exigente que la de hace treinta o cuarenta años. La de los tiempos presentes es una sociedad que sabe más y aspira a más, entre otras razones por las experiencias que recogió durante aquel periodo en sus resistencias y reclamos contra las reformas regresivas del neoliberalismo. Una sociedad civil que exige, y ha conseguido, participación en el diseño y ejecución de muchas

políticas públicas que dan expresión a una nueva generación de derechos a partir de la concientización de viejas y nuevas necesidades. Una sociedad que considera a la gestión estatal un espacio de acción y responsabilidad pública y ya no más el ámbito exclusivo y excluyente de funcionarios y tecnócratas en interlocución preferente con los actores del poder económico. Una sociedad civil que no sólo reclama más presencia del Estado sino una presencia de mejor calidad: tanto por las políticas que diseña y ejecuta como en lo que refiere al funcionamiento de las instituciones y al desempeño de la gestión pública.

Es también una sociedad a la búsqueda de expresiones políticas propias, por que las crisis económicas implicaron las de muchos partidos políticos de base social amplia que, por diversas razones o excusas, contribuyeron a la ejecución de los programas neoliberales aportándole gobernabilidad. La pérdida de legitimidad de los sistemas representativos o por lo menos de sus principales actores deterioró no sólo su capacidad de agregación y organización de demandas sino también la eficacia de sus funciones de mediación respecto del Estado. La fragmentación social y la dispersión de las voluntades políticas tienen como correlato el direccionamiento inmediato de las demandas o las presiones hacia el Estado y en particular hacia sus órganos de ejecución, a partir de la fuerza que deriva de los recursos que controlan, cuya distribución sigue caracterizada por profundas desigualdades. La crisis o el retroceso de los sistemas de representación política amplían el terreno para el despliegue de los poderes fácticos y refuerzan el papel del Estado como dispensador de premios y castigos, más que como orientador de la dinámica del conjunto.

La experiencia latinoamericana, como la de otras regiones del mundo, enseña que el Estado ha desempeñado a lo largo del siglo XX un papel exitoso en la promoción del desarrollo económico, la integración social y el progreso científico-técnico y cultural de sus sociedades y en la expansión y fortalecimiento de la democracia y la emancipación nacional. La reducción de la tasa de mortalidad infantil y materna por parto, la extensión de la esperanza de vida, la eliminación de enfermedades endémicas, la ampliación exponencial de la matrícula escolar, el acceso masivo a medios de comunicación y otros aspectos normativamente asociados a mejoras en la calidad de vida están directamente asociados a las políticas públicas y a las estrategias de desarrollo ejecutadas por los Estados. Pero la experiencia histórica también ofrece ejemplos de notables fracasos en esos empeños, casos espectaculares de corrupción, subordinación a intereses extraños, descalabros económicos, responsabilidad inexcusable en el empobrecimiento y

la degradación de sus pueblos. El Estado fue un instrumento de las transformaciones democráticas y también de dictaduras ominosas, de procesos exitosos de desarrollo tanto como de preservación del atraso y el subdesarrollo. Por lo tanto destacar el mayor protagonismo del Estado en los procesos de transformación social y política en curso no debería implicar santificar al Estado *per se* como antes se hizo con el mercado. Los Estados no son buenos ni malos: son necesarios. La bondad o perversidad de su desempeño depende de un conjunto amplio de factores, entre los que destacan los objetivos hacia los que orienta sus regulaciones e intervenciones, la representatividad social de esos objetivos, la eficacia de los órganos administrativos y de gobierno para alcanzarlos, la efectividad con que desempeña sus cometidos, los intereses particulares de quienes ocupan las posiciones de decisión política y también de quienes se encargan de la gestión administrativa, la capacidad para preservar autonomía y adaptarse creativamente a los escenarios externos.

Las resonancias contemporáneas de procesos pretéritos, sobre todo la búsqueda de una más adecuada compatibilización entre crecimiento y distribución, entre rentabilidad económica y bienestar social, entre capacidades de decisión autónoma y articulaciones regionales y globales, así como la explicitación del conflicto de intereses entre clases y otros grupos sociales, han conducido a veces a ver en los regímenes políticos surgidos de las crisis neoliberales reediciones actualizadas de los viejos populismos del siglo XX. En particular esas interpretaciones destacan la conflictiva relación de esos regímenes con las instituciones y la práctica de la democracia representativa, el *decisionismo* de sus gobiernos y especialmente la personalización del poder político en la figura de un líder que ejerce el poder con relativa independencia de los formatos institucionales. En algunos casos esta remisión a procesos y configuraciones pretéritas obedece simplemente a la modorra intelectual o al formalismo de los enfoques de los observadores; en otros, a la desconfianza e incluso temor que siempre suscitan las irrupciones populares y la transgresión de las convenciones en quienes viven esas irrupciones como desafíos a sus propias posiciones de poder material o simbólico; en otros más, como parte de un discurso político dirigido a desprestigiar más que a reconocer las (extra)limitaciones o chapucerías que se advierten en estas experiencias sino lo que ellas implican de progreso social y de más amplia democratización.

Ciertamente, experiencias como el *socialismo bolivariano* de Venezuela, las transformaciones impulsadas por el gobierno del MAS en Bolivia o el del pre-

sidente Rafael Correa en Ecuador —para mencionar solo los más notorios casos de un supuestamente resucitado *populismo radical*— o los gobiernos *kirchneristas* en Argentina, presentan una especie de relación de parentesco con los regímenes nacional-populares (como en su momento los denominó Gino Germani) de la segunda mitad del siglo XX: el papel estratégico asignado al Estado; el estímulo a la articulación entre democracia representativa y democracia participativa; los esfuerzos por compatibilizar acumulación y distribución, sumado a la caracterización de esta como un ingrediente de la acumulación, y la disputa del poder político a los grupos dominantes tradicionales. Puede afirmarse incluso que muchos de los temas de fondo presentes en las luchas de nuestros días —el poder, la democracia, el bienestar, el desarrollo, la soberanía nacional, entre otros— guardan una continuidad sustantiva con los que recorren y alimentan la historia política y social de nuestras naciones. Pero no es menos cierto que los actores y los escenarios son otros, como también son otros los términos en que se plantean los problemas, las condiciones en que se desenvuelven y los respectivos enmarcamientos regionales e internacionales. Diluir los elementos de diferenciación en las memorias o subsistencias de procesos o imaginarios pretéritos conduce, al revés de la socorrida metáfora, a que el bosque nos impida ver los árboles, normalmente con efectos desastrosos. Es innegable que por encima de la extraordinaria y a menudo confusa y eventualmente desprolija (de acuerdo a los términos convencionales de los manuales de instrucción cívica) variedad de acciones, formatos y discursos, destaca la explicitación de las aspiraciones emancipatorias de los pueblos, y este es sin dudas el principal puente de vinculación entre unas y otras experiencias. Pero es una explicitación que al mismo tiempo pone de manifiesto las transformaciones experimentadas en las últimas décadas por lo que genéricamente se denomina *campo popular* (en sus identidades, orientaciones, identificaciones, modalidades de organización y de acción colectiva) tanto como las metamorfosis de las minorías dominantes, a partir de los escenarios sociales y políticos conformados en ese mismo lapso por los cambios impulsados por las reformas neoliberales y las resistencias a ellas. Lo mismo que otras veces, la continuidad de la historia se desenvuelve a través de cortes y rupturas.

Como otras veces también, ese desenvolvimiento contempla situaciones y coyunturas de notable conflictividad derivada de la magnitud de los intereses y objetivos en pugna. Esa misma conflictividad sugiere el carácter aún provisorio de muchos de los escenarios emergentes de las crisis recientes y de las recom-

posiciones inmediatas; también destaca la búsqueda aún en curso de fórmulas de equilibrio a partir de una redefinición relativamente estable e institucionalizada de las relaciones de poder. De ahí la prudencia con que deben formularse los juicios sobre el desarrollo ulterior de los procesos en marcha y la pertinencia de la vieja máxima gramsciana que aconseja conjugar “el optimismo de la voluntad” con “el pesimismo de la razón”.

\*\*\*

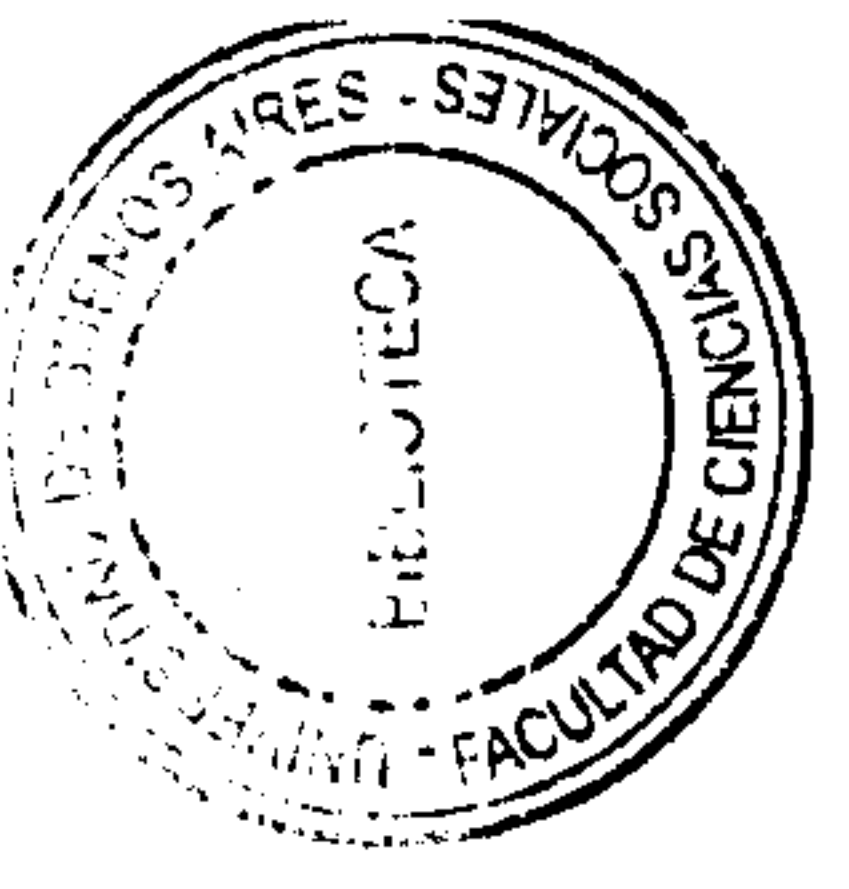
Los capítulos que integran este volumen tienen su origen en mi seminario sobre *Estado, sociedad y políticas públicas en la Argentina contemporánea* en la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno en la Universidad Nacional de Lanús y en intervenciones en congresos, conferencias y seminarios en años recientes en universidades y foros de Argentina y otros países: Universidad Nacional de la Plata, Universidad Nacional de Cuyo, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad del Rosario (Bogotá), Flacso sede Guatemala, University of South Florida, Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, Banco Central de la República Dominicana, congresos nacionales de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y de la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública (AAEAP). Las reelaboraciones que he introducido en la preparación del libro deben mucho, si mejoran el producto final, a los comentarios y críticas que recibí de quienes participaron en esas actividades y que mucho agradezco.

Por las gestiones y la colaboración que hicieron posible mi participación en esas reuniones y su persistente interés en mi trabajo me complace manifestar mi reconocimiento al Lic. José Alcántara Almánzar, director del Departamento de Cultura del Banco Central de la República Dominicana; al Dr. Eduardo Bus-telo, de la Universidad Nacional de Cuyo; a la Dra. Leticia Campos Aragón, del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM; al Lic. Jorge Carpio de la Universidad Nacional de Tres de Febrero; al Dr. Arturo Fernández, entonces presidente de la SAAP; a la Dra. Cristina Fioramonti, presidenta de la Comisión de Reforma Política y Reforma del Estado de la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires y a su colaboradora Mgr. Paula Amaya; a la Dra. Margarita Rosas Pagaza, decana de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata; a la profesora María Sallenave, de la Universidad del Rosario; al Lic. Guillermo Schweinheim, presidente de la AAEAP; al

Lic. Edmundo Urrutia, director del Postgrado Centroamericano en Ciencias Sociales, de Flacso sede Guatemala, y al Dr. Harry Vanden en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la University of South Florida.

*Remedios de Escalada*

*Enero de 2010*



### III

## Política y políticas públicas

Las páginas que siguen presentan un conjunto de consideraciones respecto de la dimensión política de las políticas públicas, tanto en lo que refiere a su enmarcamiento político-institucional como a la presencia —en su diseño, implementación y evaluación—, de cuestiones que tienen que ver, directa o indirectamente, con la construcción y ejercicio de poder político por los actores involucrados en ellas. Su objetivo principal es estimular el debate sobre un conjunto de cuestiones usualmente soslayadas en el análisis de las políticas públicas o manejadas de manera poco relevante.

En la literatura predominante sobre gestión y políticas públicas lo *político* de las políticas públicas aparece en alguna de dos maneras principales: como una delimitación institucional dentro de la cual las políticas son diseñadas y ejecutadas, o bien como un factor perturbador de la calidad, los alcances y la eficacia de las políticas. En el primer caso la política es un dato externo; en el segundo queda reducida a lo que comúnmente se denomina “el juego de las políticas”, es decir las negociaciones, acuerdos y triquiñuelas entre los actores involucrados (funcionarios, actores sociales, votantes) para obtener determinadas ventajas particulares a través de las políticas (subsidios, exenciones impositivas, prebendas, o lo que fuera). La perspectiva planteada aquí es otra. No se desconoce que en la producción, implementación y evaluación de las políticas públicas intervengan factores particulares e intereses inmediatos como los señalados, pero se considera que reducir la hechura de las políticas públicas a estos ingredientes es ver solamente una parte de la realidad, dejando de lado por el momento sus implicaciones ideológicas conocidas. Asimismo, se considera que la estructura de autoridad política y sus manifestaciones institucionales no son simples datos externos, sino que inciden de manera normalmente relevante en el modo en que las políticas son producidas y ejecutadas.

### 1. Políticas y agendas

Las políticas públicas consisten en el conjunto de acciones de gobierno ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder



político. Durante mucho tiempo fue usual referirse a ellas simplemente como *políticas*, adjetivadas según el campo o aspecto específico de acción gubernamental (política económica, política laboral, política social, política de inversiones, y así sucesivamente) y diferentes de *la política* referida a las relaciones de poder institucionalizadas en el Estado y en sus órganos de gobierno. La distinción entre *política* y *políticas* coincide con la que se lleva a cabo en la literatura académica y la política estadounidenses entre *politics* y *policies*: estas son las acciones de gobierno emprendidas en campos determinados de la gestión pública, mientras aquella refiere a las luchas (electorales o de otra índole) por el ejercicio del poder y el modo de ejercerlo (los programas de gobierno y en general diseños de acción que dan unidad y coherencia a la variedad de intervenciones). La aparición de las *políticas públicas* aquí y las *public policies* allá proviene de la instalación en el mundo académico, de un conjunto de enfoques microeconómicos de los procesos de toma de decisiones derivados de lo que en términos generales se denomina opción racional (*rational choice*); aplicados al ámbito de los asuntos públicos el enfoque fue denominado opción o elección pública (*public choice*). El nombre deriva de la incorporación a la agenda académica del estudio de las elecciones económicas que son colectivas o públicas, es decir aquellas que no tienen lugar como actos individuales y voluntarios orientados necesariamente por el sistema de precios y el mercado sino como procesos sociales, es decir colectivos, que involucran a los individuos independientemente de su voluntad.<sup>1</sup> / De acuerdo a esto lo público de las políticas públicas estaría señalando la apertura del debate sobre los cursos gubernamentales de acción a una variedad de actores sociales con intereses legítimos en los asuntos que serán objeto de determinadas acciones públicas. Habría una diferencia específica entre las políticas públicas y las políticas gubernamentales. Lo público es concebido como una esfera compartida por el Estado y la sociedad que reivindica el pluralismo social y político en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas. Mientras las políticas gubernamentales serían, en esta concepción, producto de decisiones "desde arriba", las políticas públicas responderían a demandas e inquietudes "desde abajo", es decir desde la sociedad. Así concebidas, las políticas dejan de ser un asunto exclusivo de funcionarios y políticos; su diseño,

<sup>1</sup> El lector interesado puede consultar la amplia y cuidadosa revisión de estos enfoques llevada a cabo por Ayala Espino (1996). De acuerdo a Mény y Thoenig (1992) el auge del enfoque forma parte de la gravitación de la llamada "revolución neoliberal" y a su adopción por diversas agencias gubernamentales durante la presidencia de Ronald Reagan. Sobre la colonización de los estudios políticos por los enfoques microeconómicos, cfr. Almond (1990) y Pi Tella (1998), entre otros.

ejecución y evaluación devienen instancias en las que los actores sociales toman intervención activa y agregan, a su involucramiento político convencional (participación en elecciones y otras dimensiones de los regímenes democrático-representativos) variadas modalidades de participación. Para decirlo con un ejemplo sencillo: enfocado como política pública, el trazado de una autopista deja de ser un asunto exclusivo de competencia ingenieril-financiera, como hasta no hace demasiado tiempo; se afirma ahora que las poblaciones por donde la autopista pasará tienen mucho que decir respecto del impacto del mayor flujo vehicular, las consecuencias sobre el ambiente, el rediseño de algunos aspectos de la vida local, etcétera. La *ciudadanía social*, que en la tesis de Marshall consiste en el conjunto de acciones de gobierno dirigidas a moderar o compensar las desigualdades inherentes a la economía capitalista, en el enfoque de políticas públicas aparecería como el producto de iniciativas y experiencias de participación social en asuntos hasta ahora considerados propios de *expertos*. El efecto de esa participación *puede* ser una moderación de la desigualdad social, como en la formulación de Marshall, pero ahora el acento se coloca en la participación misma como una vía de ampliación de los alcances de la ciudadanía política, un reforzamiento del sentido de eficacia política de la gente y un mejoramiento de sus condiciones de vida. Así concebidas, las políticas públicas serían algo mucho más democrático y posiblemente también más eficaz, que las políticas gubernamentales diseñadas e implementadas desde el aislamiento de los tecnócratas —incluso de los tecnócratas del "Estado benefactor"—.

La oposición o diferenciación entre políticas "desde arriba" y "desde abajo" obedece a una lógica de manual más que a un análisis plausible de las cosas. Todo gobierno que aspire a tener éxito en su gestión y todo político que aspire a alcanzar un cargo público y a conservarlo saben bien que es de sana prudencia "escuchar al soberano"; si no por otra razón, porque en una democracia representativa él es quien provee los votos. Y no es menos cierto que solamente un acto de gobierno convierte a las aspiraciones ciudadanas en normas y mandatos de cumplimiento obligatorio. La imagen de funcionarios técnicos o políticos diseñando políticas aislados del resto del mundo es mucho más el producto de ciertas caricaturas perversas respecto de cómo funcionan el Estado y sus órganos de gestión que el resultado de una observación equilibrada de la realidad de las cosas —al margen de que, para ser creíble, toda caricatura debe guardar siempre cierto parecido con la realidad—. Uno de los aportes de las teorías pluralistas del sistema político consiste, precisamente, en poner de relieve la multiplici-

dad de actores y correspondientemente de intereses que de una u otra manera tratan de influir en las decisiones tomadas por los funcionarios y por los políticos, independientemente de los formatos constitucionales o legales. Diputados, senadores, ministros, presidentes, jueces y todos quienes tienen a su cargo la producción de decisiones que afectan intereses están potencialmente expuestos —aun en las más acrisoladas democracias— a experimentar las solicitudes, seducciones, presiones, tentaciones, insinuaciones o amenazas de quienes tienen algo que ganar o que perder con esas decisiones.

La principal limitación del pluralismo es su aproximación más bien formal al asunto, en la medida en que no registra la diferente eficacia de los distintos actores en el despliegue de estas acciones y en la consecución de sus objetivos; ni, en particular, que por la propia configuración del sistema político casi por definición algunos actores tienden a ser más eficaces que otros para alcanzar los resultados perseguidos. El poder y la capacidad para actuar en la sociedad capitalista tienen una distribución desigual y esa desigualdad moldea el contexto en el que actúan los planificadores y los administradores públicos. Como señala un autor, “Los actores no son átomos individuales con intereses azarosos y diversos, empujándose y compitiendo como moléculas en movimiento. Al contrario, estos actores tienen, con frecuencia, una posición antagónica en las estructuras económico-políticas” (Canto Sáenz, 2000). El escenario en el que se elaboran y ejecutan las políticas se caracteriza no por una “pluralidad casual” sino por una “pluralidad profundamente estructurada”, donde la estructura socioeconómica y el poder difícilmente se encuentran separados (*id.*).

El supuesto de la homología entre los actores involucrados diluye lo político y la política en un sistema de juegos y estrategias probabilísticas de corto plazo y soslaya o minimiza sus articulaciones con asuntos de mayor proyección y alcance, así como la vinculación de lo inmediato y el corto plazo con el modo en que se gesta —de manera no siempre intencional— el largo plazo.

Las políticas públicas constituyen la materia propia de la función de gobierno, función que guarda una relación de adecuación al proyecto de poder de las fuerzas políticamente dominantes, pero que generalmente mantiene una cierta autonomía operativa respecto de aquel como condición para un desempeño eficaz de su cometido específico. Si bien lo propio del poder político consiste en la capacidad de movilizar legítimamente los instrumentos de coacción del Estado en apoyo de sus decisiones, siempre es preferible obtener la obediencia por la vía del consenso, y esto normalmente implica incorporar a las acciones de

gobierno perspectivas e intereses de aquellos cuyo acatamiento se pretende, en la medida en que esa incorporación no desnaturalice los objetivos perseguidos o la oportunidad de las acciones.

La instrumentalidad de las políticas públicas respecto de la agenda de gobierno no destaca el núcleo de politicidad que siempre les es inherente. Toda política forma parte de un conjunto de concepciones y decisiones de mayor alcance que expresan los intereses, fines y percepciones que orientan la gestión gubernamental. De tal manera que siempre se espera, aunque no siempre se consigue, que los objetivos de tal o cual política sean compatibles y armonicen con los del resto de las acciones emprendidas o postuladas por el gobierno, o por los actores que aspiran a llegar a él. Esto no sólo demanda calificaciones técnicas en quienes las elaboran, sino una clara percepción de la estrategia de conjunto expresada en la agenda de gobierno (o de oposición) y de la necesaria adecuación de la política específica a ese conjunto.

La primacía política del objetivo de mayor alcance (governabilidad, bienestar social, estabilidad económica, promoción de la democracia u otros, incluida la ambición de mantenerse en el poder) respecto de las acciones y metas sectoriales o particulares se manifiesta en que muchas veces debe aceptarse que el diseño de determinadas políticas se lleve a cabo en niveles subóptimos, como una especie de costo de transacción entre una excelencia técnica particular o sectorial, considerada en sí misma, y el éxito de la estrategia política general. Toda política pública, no importa cuán circunscripta o específica sea, repercute siempre en una variedad de ámbitos y grupos de población que es aconsejable sean tenidos en consideración, hasta donde sea posible, por quienes la formulan y la ejecutan. Normalmente esto implica la necesidad de embarcarse en negociaciones y construir acuerdos que inciden en el diseño original de la política pero que incrementan sus probabilidades de aceptación y por tanto de implementación. En particular, el éxito de una política requiere del acatamiento y la colaboración de quienes deben cargar con sus costos, y esto a menudo demanda enfoques más amplios que los que refieren a esa política en particular. Esto es lo que generalmente ocurre, por ejemplo, con políticas tributarias dirigidas al financiamiento de alguna actividad o sector en particular —recurso al que los gobiernos echan mano con cierta frecuencia—. Una política tributaria “de calidad” debe asegurarse de reducir al mínimo la evasión fiscal, y esto refiere a los mecanismos de recaudación e incluso a la carga impositiva adicional resultante, pero también a una adecuada información acerca de la aceptación social del

objetivo que se busca promover. Si esta es baja porque los contribuyentes no comparten la importancia que el gobierno asigna a esa actividad o sector, la propensión a la evasión tenderá a ser alta con relativa independencia de la magnitud de la tasa específica, o bien lo que se gane en recaudación tendrá como costo el malhumor social y eventualmente, en el mediano plazo, un deterioro en el apoyo político.

Por consiguiente la calidad de las políticas públicas tanto en su formulación como en sus resultados debe valorarse en una permanente referencia al diseño político más amplio del que la política en examen es una parte y al impacto político de su implementación —tanto en los efectos específicos generados como en el sentido de fortalecer o debilitar las bases de sustentación social del gobierno o el dirigente que la propone o impulsa, y en lo que puede contribuir a la modificación de los escenarios sociales por efecto de su misma implementación—. Constantes otros factores, una política bien diseñada desde el punto de vista técnico carecerá de eficacia si no cuenta con el impulso que le brinda el poder político; aun el más sostenido apoyo de actores de la sociedad civil requiere que sus reclamos sean acogidos por el poder político y transformados en decisiones y acciones de gobierno, si es necesario cambiando el gobierno. Piénsese, por ejemplo, en la enorme movilización de la sociedad argentina en torno a la creación de un “ingreso de ciudadanía” en 1999-2000; soslayado por los gobiernos de entonces, reapareció reformulado y acotado tras la crisis de fines de 2001 como una política gubernamental de asignaciones de emergencia para hogares en condiciones de pobreza aguda. Desde un punto de vista estrictamente técnico lo que se puso en marcha tenía varias limitaciones respecto de los proyectos elaborados por las organizaciones no gubernamentales que habían impulsado el proyecto de “ingreso de ciudadanía”. Es innegable sin embargo que a pesar de ellas el programa contribuyó a resolver o al menos a *manejar* las dificultades más urgentes de centenares de familias en situación de pobreza no menos que a descomprimir la coyuntura política y fortalecer la sustentabilidad institucional del gobierno (*supra*, Capítulo 2). Por lo tanto una política subóptima en términos técnicos puede ser exitosa gracias al apoyo que le brinda el poder político y a su capacidad de suplir de esta manera las limitaciones o carencias del instrumento técnico.

Por su parte, una política que no tenga en cuenta los relieves del mapa político —es decir, las tensiones y conflictos entre los principales actores sociales afectados de una u otra manera, la opinión pública y los humores de la socie-

dad— tiene pocas probabilidades de ser eficaz en el logro de sus objetivos, independiente de la calidad de su diseño técnico e incluso de la movilización de recursos coercitivos. En el verano de 2001 el gobierno del presidente Fernando de la Rúa intentó aplicar un drástico ajuste fiscal para hacer frente a la crisis que comenzaba a manifestarse en la economía argentina. La iniciativa satisfacía, aparentemente, los requisitos técnicos de proyectos similares impulsados por el Fondo Monetario Internacional. No tuvo en cuenta, sin embargo, la probabilidad de una fuerte oposición social y política, como efectivamente ocurrió. Tampoco tuvo la previsión de “preparar” previamente a la opinión pública, o diseñar algunas medidas compensatorias; al contrario, uno de los objetivos de las *terapias de shock* consiste precisamente en tomar desprevenida a la gente y disminuir su capacidad de reacción. El resultado final fue, como se vio en el capítulo anterior, un diseño de política fiscal que detonó el inicio de un proceso que habría de culminar con el derrocamiento del gobierno que trató de implementarlo.

## 2. Técnica y política

A pesar de lo que muchas veces se piensa, la diferenciación entre lo técnico y lo político dista de ser tajante u objetiva; la distinción entre lo uno y lo otro es, en definitiva, producto de una decisión política, o de circunstancias derivadas de la política. Un mismo funcionario y sus acciones puede ser considerado técnico o político en función de ciertas circunstancias particulares: en una reunión de ministros de relaciones exteriores, de economía o de cualquier otra cartera el ministro respectivo actúa como político; en una reunión de presidentes esos mismos ministros actúan como asesores técnicos.<sup>2</sup> Que un informe sobre asuntos de gobierno sea *técnico* no significa que carezca de proyecciones, efectos o implicaciones políticas; solamente apostando a una extravagante ingenuidad de los diseñadores de políticas (difícilmente compatible con la obtención de los grados académicos que normalmente ostentan) puede argüirse que se trata de cuestiones ajenas o externas al informe, mucho menos a la recomendación. Por lo demás, es frecuente revestir con argumentos técnicos y discursos de resonancias científicas acciones y propuestas cuyo sustento principal es político, posiblemente explotando la buena fe de la audiencia o el prestigio que la ciencia o

<sup>2</sup> Por eso hay algo más que socarronería en el *dicum* de un experimentado político mexicano: “Política es lo que se hace desde donde uno está hacia abajo; de donde uno está hacia arriba, política hace el que está arriba”.

la técnica conservan en los legos, en una especie de migración retórica desde el terreno de las ciencias "duras" al de las disciplinas y prácticas sociales.

Como parte de la ideología de la "falta de alternativas" a las reformas neoliberales, a menudo la elaboración y la ejecución de políticas públicas han sido presentadas como asuntos exclusivamente técnicos producto de saberes específicos en los que la política poco o nada tiene que ver; en una sociedad abierta con un sistema político convencionalmente democrático, esto equivale a decir que la gente nada tiene que ver, decir u opinar. La política y lo político tendrían relación, a lo sumo, con el marco institucional en el que las políticas son diseñadas e implementadas. De conformidad con esta concepción, cuanto más a resguardo de las influencias de la política y de los políticos estén el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas, más garantizado estará su éxito. Caso ejemplar de esta concepción es el informe que el Banco Mundial difundió a fines de la década pasada sobre el papel del Estado en las reformas económicas, y que durante unos cuantos años se convirtió en una especie de *demécum* de todo buen reformador. Con una fuerte tonalidad normativa, este documento definió de qué asuntos debe hacerse cargo el Estado, es decir cuáles son los temas que deben encarar las políticas públicas (estabilidad monetaria, infraestructura, preservación del medio ambiente, combate a la pobreza), y dejar al libre arbitrio del mercado todo lo demás. De acuerdo a este organismo todo lo que la política debe hacer al respecto es poner los recursos administrativos y coercitivos del Estado al servicio de los grupos de expertos a cargo de llevarlas a cabo, aislándolos de las presiones de los intereses valorados como particulares (World Bank, 1997). Una recomendación política, obviamente.

La visión del Banco Mundial es fruto de una particular interpretación del modo en que algunos estados impulsaron el desarrollo industrial acelerado en varios países del sudeste de Asia, a través de alianzas estrechas entre el poder político y grupos empresariales a los que el poder político asignó roles estratégicos en los procesos de acumulación de capital. Se vio en el Capítulo 1 que la relación poder político/elaboradores de políticas/sociedad fue mucho más compleja y dinámica que la que la metáfora del aislamiento podría inducir a pensar. En el caso de América Latina, la propia "reforma del Estado" fue encarada por ese y otros organismos multilaterales, y por los círculos políticos locales, como un asunto meramente técnico; el aislamiento de los reformadores se refirió en consecuencia no sólo a la elaboración y ejecución de específicas políticas públicas sino también a este aspecto crucial referido al modo en que la reconfiguración

de las relaciones de poder político —por los reacomodos de las décadas de 1980 y 1990— habría de alcanzar expresión institucional en la organización del Estado y en sus modalidades de desempeño.

La supuesta falta de alternativas técnicas al modo en que las cosas fueron encaradas significó en realidad la falta de alternativas políticas al tipo particular de reestructuración que se llevó a cabo a partir de la reconfiguración del poder político tras la crisis de 1982. En consecuencia la pluralidad de perspectivas y por lo tanto de disensos desapareció en virtud del consenso o la resignación respecto de lo único que es posible (y razonable) hacer, en una especie de tradición neoliberal del argot político cotidiano: *es lo que hay*... Donde *eso que hay* no es otra cosa que el producto de conflictos sociales, de tensiones y crisis, a partir de las cuales cobró cuerpo una nueva definición de ganadores y perdedores. Es esta razón fundamentalmente política —y no una razón supuestamente técnica—, la que determina la construcción de los escenarios institucionales y, derivadamente, la elaboración de las políticas públicas, su intencionalidad —es decir sus objetivos y metas—, cómo son implementadas, quiénes cargan con su financiamiento y cuestiones similarmente relevantes.

La afirmación del carácter técnico de las políticas públicas y la consiguiente ventaja de ponerlas a buen recaudo de las intervenciones de los políticos (y de la gente que vota por ellos) suscita un problema serio en las democracias: "establecer en qué medida los actores políticos elegidos son efectivamente [...] los que deciden las orientaciones adoptadas por las acciones gubernamentales" (Surel, 2006). Como se acaba de ver, en la división del trabajo entre política y técnica postulada por los promotores de las reformas neoliberales, todo lo que los políticos deben hacer es crear las condiciones institucionales para el mejor desempeño de los técnicos. Del mismo modo que en las democracias delegativas de O'Donnell los electores entregan a los elegidos una *carta blanca* para que manejen los asuntos públicos a su mejor entender (O'Donnell, 1991), estos a su turno efectuarían similar delegación en los técnicos de la administración pública o los que aportan las consultoras, los organismos multilaterales o los gobiernos cooperantes, que son quienes mejor saben cómo alcanzar los objetivos definidos por los políticos, e incluso aconsejar respecto de qué objetivos son los que realmente conviene fijarse.

Ciertamente las políticas públicas siempre tienen un contenido técnico; sostener lo contrario sería exaltar la chapucería. Pero afirmar la componente técnica y la necesidad de que ésta presente los mejores niveles de calidad es una cosa,

y otra muy diferente desconocer la dimensión política de las políticas públicas, que tiene que ver con su diseño y ejecución pero también con los escenarios en que uno y otras se llevan a cabo. Existen demasiados ejemplos de excelentes médicos que resultaron pésimos ministros de salud; de brillantes ingenieros de desempeño pavoroso como ministros de obras públicas, y una larga lista de ejemplos similares, como para incurrir en la ingenuidad de que un eficaz desempeño político en áreas de reconocida *expertise* técnica requiere nada más que una buena formación técnica o un exitoso desempeño profesional en ese terreno.

[El asunto en juego aquí, o una de los más relevantes, es quién decide los criterios de excelencia de una política dada. Normalmente esa decisión forma parte de las cuestiones metainstitucionales que existen en todo régimen político y que refieren, en última instancia, a los acuerdos de poder entre actores sociales sobre los que se asienta la dinámica institucional. Hablar de relaciones de poder cuando se trata de evaluar una política de becas escolares, de construcción de viviendas, campañas de vacunación, de promoción del deporte o cosas por el estilo puede parecer un exceso o una prueba de politiquería, pero no hay tal. En primer lugar, porque como ya se dijo, toda acción o política específica siempre resulta enmarcada en acciones o estrategias más amplias; asimismo, porque estas siempre son el producto de visiones o sistemas de creencias (o doctrinas, o ideologías) de fuerte carácter normativo —la imagen del país, o de la comarca, o de la infancia, o de lo que fuere, que se aspira a lograr a través del ejercicio de la política—.

El enfrentamiento eficaz a cualquier situación o proceso considerado un asunto que ingresa en la agenda política se asienta siempre, de manera explícita o implícita, en un conjunto de supuestos conceptuales respecto de los factores que intervienen en su origen y en sus manifestaciones, a su magnitud real y potencial, a su evolución futura, entre otros, así como su articulación con otras dimensiones de la realidad socioeconómica y de las políticas respectivas. Tomemos por ejemplo las políticas de combate a la pobreza, que en el período de auge del neoliberalismo se convirtieron en la política social por antonomasia. Puede pensarse, como de hecho se ha pensado, que el incremento de la cantidad de población en condiciones de pobreza es un fenómeno friccional, efecto transitorio de las reestructuraciones económicas e institucionales en curso, y que una vez que estas se asienten y comiencen a generar los efectos pronosticados —es decir, el ingreso de los nuevos escenarios a derroteros de normalidad y a un pleno funcionamiento de los mercados— resolverá el problema o aspectos sustanciales de él. Corresponde en consecuencia diseñar acciones asistenciales que

apunten a la situación de emergencia, enfocando correctamente en quienes deben ser sus destinatarios efectivos, durante lo que la emergencia dure. El regreso al normal desenvolvimiento del mercado de trabajo se encargará de reabsorber a la mayor parte de la población temporalmente expulsada del mismo y del resto se encargarán las políticas diseñadas para estos casos especiales —ancianos, discapacitados y similares—. A grandes rasgos, esta fue la concepción predominante en la elaboración y ejecución de las políticas neoliberales en este campo (Vilas, 1997c, 1998). Si en cambio la pobreza es encarada como resultado de procesos de empobrecimiento que obedecen a causas múltiples estructurales en las que tanto el Estado como el mercado tienen responsabilidad —y en consecuencia en sus aspectos más profundos no es un fenómeno simplemente coyuntural—, el diseño y la ejecución de las políticas debe asentarse en una perspectiva que atiende las urgencias en función de una estrategia de mayor integralidad que se fija como objetivo atacar las causas que generan el fenómeno, y no simplemente sus manifestaciones (sobre esto véase el capítulo 4). Ello implica, entre otras cosas, una asignación de recursos que atienda la mayor amplitud de las acciones de política, y una evaluación de esas acciones que contemple la multidimensionalidad de los objetivos perseguidos.]

Los criterios de eficacia y eficiencia así como la valoración de la calidad de una política dada, guardan relación con las características propias o específicas de esta (por ejemplo, la consistencia interna de su diseño y la coherencia entre este y la producción de determinados efectos) así como con su compatibilidad con el conjunto de acciones, percepciones, etc., que componen la agenda integral de gobierno. La coherencia de ambos criterios no puede tomarse como un hecho; entre otras razones, porque esta segunda dimensión, explícitamente política, de la calidad de la gestión de gobierno —no ya de tal o cual política en particular— depende no sólo de las iniciativas tomadas por este “desde arriba” sino de las acciones y reacciones de otros actores domésticos y externos en cambiantes escenarios institucionales y fácticos, de las tensiones y conflictos entre fuerzas políticas y sociales, de las restricciones que es inevitable reconocer y de la habilidad de unos y otros para aprovechar las oportunidades que esta dinámica abre, para avanzar las propuestas propias y neutralizar las oposiciones, y del modo y eficacia con la que el gobierno procesa esta variedad de factores intervinientes.

Esto se advierte con especial claridad en el caso de la política económica. Sin perjuicio de su especificidad, la política económica es siempre una parte de la política general; en la definición y ejecución de decisiones los gobiernos y sus fun-

cionarios siempre deben tener en cuenta una variedad amplia de consideraciones y de objetivos. Las decisiones de política económica las toman los políticos, o en todo caso economistas u otros profesionales que ejercen cargos políticos. Tienen un contenido técnico pero no son decisiones técnicas sino decisiones políticas a partir de situaciones de poder; afectan el acceso a recursos de mucha gente y por lo tanto su posición en las relaciones sociales. Entran en su elaboración cuestiones adicionales a las meramente técnicas, que para los políticos suelen tener tanta relevancia como aquellas. Ello así porque para ser eficaces las políticas públicas requieren del involucramiento y la colaboración de muchas personas y organizaciones: consumidores, inversores, empresarios, trabajadores, rentistas, hogares, partidos políticos, grupos de interés, burocracias públicas, etcétera, cuyos intereses no son homogéneos ni fácilmente compatibilizables. Además, cuando las cosas no funcionan como la gente espera, o como se le prometió, la reacción de frustración o de enojo normalmente se dirige contra el gobierno y los políticos; en un sistema democrático esto se traduce la más de las veces en costos que los políticos tratan de evitar: pérdida de votos, renuncia a posiciones de autoridad, regreso "al llano".

De lo anterior se desprende que, en la formulación del neoliberalismo, la idea del carácter técnico de las políticas públicas y su pretendida *apolititud* no alude tanto a las complejidades económico-financieras, administrativas o legales que les son propias (por lo tanto, a la obvia necesidad de movilizar una variedad de saberes científicos, técnicos, metodológicos) como al aislamiento conceptual que se postula entre esas políticas y las configuraciones de poder que se expresan a través de la acción gubernamental, de la competencia electoral y parlamentaria, de la articulación entre organizaciones sociales y fuerzas políticas, y que el Estado institucionaliza a través de la producción normativa y de sus agencias de socialización y de coerción. En nombre de la superioridad de los saberes específicos respecto de la contingencia o el particularismo de las opiniones y valoraciones ideológicas, la tesis de la *apolititud* cierra autoritariamente cualquier discusión acerca de la filiación política de las políticas públicas. Por lo tanto cierra el espacio para cualquier indagación acerca de cuáles son los determinantes sociales, ideológicos y políticos a partir de los cuales determinados actores sociales (burocracias nacionales o transnacionales, corporaciones económicas o laborales, etc.) construyen el concepto de interés general que legitima tales políticas y al que estas pretenden otorgar significado concreto.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> En un libro notable Gunnar Myrdal demostró la presencia de supuestos valorativos políticos e ideológicos incluso en las formulaciones que pretenden ser descripciones axiológicamente neutras de una realidad económica:

No es ocioso insistir en que lo expuesto hasta aquí no implica desconocer la dimensión técnica siempre presente en la formulación y en la determinación de la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas. Los conceptos de eficacia y eficiencia siempre están asociados a determinados estilos de desarrollo, trayectorias precedentes, valoraciones colectivas e incluso a necesidades y posibilidades históricamente particularizadas. Más exactamente: es posible definir en abstracto en qué consisten, técnicamente, la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas, pero la valoración de ellas en cada caso particular, y en conjunto, siempre se lleva a cabo con referencia a un determinado enmarcamiento político y a un cierto plexo axiológico. Como señalé más arriba, la eficacia de la gestión pública requiere, en cada escenario institucional y sociopolítico, la consistencia del diseño de las políticas con los objetivos que se persiguen, así como coherencia en la gradación o jerarquía que se reconoce entre ellos. Lo primero puede ser visto como una cuestión de técnicas e instrumentos; lo segundo es ante todo materia de la política en cuanto esta se refiere al deber ser del desempeño público que se deriva de sus fines y objetivos. Es también materia de la política la elección entre diferentes opciones técnicas o instrumentales, en la medida en que estas involucran cuestiones de costos, recursos humanos, tiempos, y similares. Algo parecido ocurre respecto de la valoración de la eficiencia de las políticas públicas. Eficiencia es en el fondo una cuestión de costo/beneficio, de definición de criterios respecto de cuánto se está dispuesto a pagar para alcanzar determinados resultados, de qué naturaleza son los costos a considerar (económicos, políticos, de prestigio, etc.) y de quién o quiénes deberán hacerse cargo de ellos. Esta es también una decisión eminentemente política en cuanto siempre tiene como referente las relaciones de poder entre determinados actores y de estos con relación al Estado; una de las manifestaciones más claras del poder político consiste en la capacidad de hacer pagar a otros los costos de las acciones

"[...] la creencia en la existencia de un cuerpo de conocimiento científico, adquirido independientemente de toda valoración, es [...] un empirismo ingenuo. Los hechos no se organizan ellos solos en conceptos y teorías nada más que con contemplarlos; en realidad, excepto dentro del marco de los conceptos y las teorías, no hay hechos científicos, sino solamente caos. En todo trabajo científico hay un elemento apriorístico que no puede escapársenos. Antes que puedan darse respuestas es preciso formular los interrogantes, los cuales son una expresión de nuestro interés en el mundo; son, en el fondo, valoraciones" (Myrdal, 1967:9). "La teoría de la «libre competencia» no pretende ser simplemente una explicación científica del rumbo que tomarían las relaciones económicas bajo ciertos supuestos específicos. Tal teoría constituye al propio tiempo una especie de prueba de que estas condiciones hipotéticas darían por resultado la «renta total» máxima o la mayor «satisfacción de necesidades» posible en una sociedad en su conjunto. La «libre competencia» se convierte así, por motivos lógicos y fácticos, en algo más que un conjunto de supuestos abstractos utilizados como instrumento en el análisis teórico de las relaciones causales entre los hechos. Se convierte en un desiderátum político" (*id.*, p. 22).

encaminadas a alcanzar los objetivos de quien lo ejerce. La naturaleza política de ambas cuestiones no se diluye por el hecho de que las respectivas decisiones se deleguen hacia funcionarios que ocupan posiciones formalmente técnicas o hacia actores del ámbito privado.

Por otro lado, lo técnico no sólo alude, como muchas veces se piensa, a las especificidades teórico-metodológicas (relaciones entre variables, consistencia de los indicadores, supuestos conceptuales, etc.) de los asuntos específicos que constituyen el contenido, la "materia" de tal o cual política pública. La política propiamente concebida como construcción y ejercicio de poder posee sus propias leyes y técnicas referidas a su objeto específico. Ganar apoyos, reducir o contener oposiciones, definir tiempos, administrar tensiones y conflictos, aprovechar oportunidades y coyunturas, reconocer restricciones, forman parte del *métier* del político y esto es algo que todos los demás oficios deben reconocer como parte de los requisitos para que sus recomendaciones se transformen en políticas públicas. Normalmente esto abre el espacio para un juego de negociaciones y transacciones entre necesidades o conveniencias políticas y requerimientos técnicos respecto de cuyos resultados muy poco, si algo, es posible plantear en términos generales.

Se advierte también, por lo dicho hasta aquí, que siempre es estrecha la relación entre la estructura socioeconómica, las orientaciones políticas de quienes conducen el Estado desde el gobierno y la gestión pública y las políticas públicas. Los estilos de gestión de los recursos públicos y la conceptualización misma de ciertos recursos como públicos, guardan una vinculación íntima con los objetivos a los que apunta dicha gestión y, por lo tanto, con la configuración de la estructura de poder de la que esos objetivos derivan.

Cada modalidad de gestión pública se articula a una matriz determinada de relaciones entre el Estado y la sociedad y contribuye a reproducirla. Así, el paradigma de gestión burocrática es propio de escenarios sociopolíticos de relativa estabilidad y autonomía operativa del Estado respecto de una sociedad de masas con conjuntos sociales relativamente homogéneos. El supuesto de este esquema de gestión es la previsibilidad de la dinámica societal de acuerdo con los grandes diseños estratégicos del desarrollo económico y el desempeño estatal; se espera de la normativa que contemple todas las situaciones que efectivamente pueden registrarse en la vida real. Típico ingrediente de este paradigma es el principio "lo que no está explícitamente permitido, está prohibido", que ata el desempeño de los funcionarios a la observancia estricta de la norma. El funcionario se

limita aplicar las normas y procedimientos previamente establecidos por la autoridad de nivel superior. Al contrario, un esquema de gestión de tipo gerencial usualmente responde a la necesidad de adaptación rápida a escenarios cambiantes de públicos segmentados, preeminencia de los tiempos cortos, objetivos circunscriptos, toma de decisiones con interpretación y aplicación flexibles de los marcos normativos, o incluso en ausencia de marcos normativos. El dinamismo de la realidad cambiante y el número de factores de incertidumbre desaconsejan la definición de esquemas normativos rígidos. El principio de legalidad recibe un tratamiento laxo, o bien la violación de las normas se justifica por imperativos de emergencia, necesidad y urgencia, o la invocación de alguna otra circunstancia excepcional. La pluralidad de públicos diferenciados demanda una labor permanente de focalización y ajuste de las políticas que, a su turno, ahondan la segmentación del tejido social. El concepto de ciudadano, portador de derechos generales y permanentes, es resignificado por analogía como un *cliente*, con demandas específicas y segmentadas en función de contraprestaciones particulares de agencias especializadas. La producción de resultados tiende a ser valorada más que la observancia de los procedimientos. Se pretende asimismo que estos resultados sean mensurables y evaluables cuantitativamente en el corto o a lo sumo mediano plazo; los grandes objetivos cualitativos del desarrollo (y no sólo el crecimiento) o el bienestar (y no sólo los niveles de acceso a determinados satisfactores) tienden a ser ajenos a este esquema (Vilas, 2000b).

El modo en que la política social fue encarada en el marco de las reformas impulsadas por la reestructuración neoliberal ofrece una buena ilustración al respecto. La política social de proyecciones universales y promocionales de las variantes latinoamericanas (populistas, desarrollistas o socialdemócratas) de "Estado de bienestar" fue reemplazada por un conjunto de acciones asistencia- listas focalizadas y temporales. La elección de este modo de encarar el asunto no obedeció a su superioridad técnica respecto de opciones alternativas, sino a su articulación a una estrategia más amplia que priorizaba la continuidad del servicio a la deuda externa, la escasez de recursos financieros y el proceso más amplio de reestructuración macroeconómica e institucional. Todo lo cual se insertaba en una amplia y drástica reformulación de relaciones políticas de poder a partir de la derrota del movimiento obrero y amplios sectores de las clases medias; la "reforma del Estado" en clave neoliberal implicó una drástica reorientación de recursos, escenarios y herramientas que sancionaron la victoria política de determinados actores —los mejor articulados a las fuerzas dominantes

en las escena internacional— a expensas de otros (Vilas, 1997a, 1997b). En estas condiciones, la pretensión de la “falta de alternativas” a las políticas efectivamente ejecutadas, los alegatos acerca de su *apoltitud*, no tuvieron más verosimilitud que la que derivaba de su articulación con una particular manera de encarar la reconstrucción macroeconómica y la complejidad de los problemas sociales más urgentes generados por el propio desenvolvimiento de la estrategia económica escogida. Las alternativas al modo específico en que se encaró el asunto de la pobreza sólo estaban ausentes de una política que priorizó los intereses de determinados actores del capitalismo globalizado a expensas de muchos otros; la política hacia los pobres se diseñó y ejecutó pensando en los enriquecidos. El hecho mismo que encarara la *pobreza* y no el *empobrecimiento* implica una caracterización que deja de lado la consideración de los factores que lo generaron o estimularon y por lo tanto su tratamiento por las políticas públicas respectivas.

Una prueba de que siempre existe algún tipo de alternativa en el diseño y ejecución de las políticas públicas surge del hecho de que aún en los momentos de mayor gravitación ideológica y política del recetario neoliberal, existieron voces y argumentos a favor de otra forma de encarar el combate a la pobreza y la desigualdad social, y otras propuestas de reestructuración macroeconómica (Cepal, 1990); su incapacidad para transformarse en políticas públicas no obedeció a la debilidad o inconsistencia de las formulaciones técnicas, sino ante todo a su incapacidad para movilizar voluntades políticas y sumar votos. Eso es lo que explica también que propuestas alguna vez descartadas por carecer de suficiente fuerza de sustentación política alcancen expresión institucional e imperatividad cuando cambia el escenario político y se modifican las relaciones de fuerza entre los actores de la política.

### 3. Importaciones y exportaciones

Un corolario de la pretendida apoliticidad de las políticas públicas es la posibilidad de importar experiencias ajenas consideradas exitosas; en palabras de un ex presidente argentino, “tenemos que copiar lo que funcionó bien en otros países”.<sup>4</sup> Efectivamente, una de las características de los procesos de reforma económica e institucional de las décadas de 1980 y 1990 fue la importación de una variedad de instituciones, procesos y políticas traídos desde los más variados

orígenes. La suposición de que las instituciones pueden ser exportadas e importadas no es nueva; en su versión más cruda formó parte de diversas experiencias colonialistas e imperialistas; el diseño del entramado institucional de los países dominados tenía como finalidad consolidar la expansión económica, política y cultural de las metrópolis y mantener la condición subalterna de aquellos. En las últimas décadas del siglo XX la exportación de la “democracia de mercado” involucró la imposición de recetas neoliberales para el rediseño de la economía junto con la promoción de reformas administrativas y del sistema político funcionales a aquellas. Como no puede ser de otra manera, la fantasía de la copia conduce a la sorpresa frente a la generación de resultados diferentes a los que (se argumenta) se recogen en las experiencias que sirven de modelo. En una típica reacción de *feedback* positivo, se postula que la razón de la diferencia de resultados está en la mala, inciciente, incompleta, timorata, reticente aplicación del modelo; por lo tanto, corresponde reforzar la dosis de la *medicina*. La hipótesis de que el diseño de las políticas públicas y la construcción institucional siempre tributan, en medida relevante, a las características culturales e históricas de los escenarios de implantación no es ajena a la fantasía exportadora/importadora, pero la reacción de sus promotores se parece mucho a la anécdota del sombrero cbero cabeza dura: si el sombrero no se corresponde a las medidas de la cabeza del cliente, corresponde achicarla o en su caso agrandarla, jamás modificar o cambiar el sombrero. O bien puede ser que el sombrero no sea tozudo, sino que no tenga en stock otro tipo o medida de sombrero, y no quiera dejar ir al cliente.

La tentación de la copia, de incorporar “llave en mano” fórmulas institucionales que resultaron exitosas en otras latitudes, tiene larga data en nuestro continente. A lo largo de su historia independiente América Latina tomó prestado de Europa y Estados Unidos un buen número de diseños institucionales que, puestos en práctica, probaron no arrojar los resultados esperados a partir de las experiencias de los modelos. Ni el Estado centralizado y unitario funciona como en Europa, ni el federalismo y el presidencialismo lo hacen como en Estados Unidos. Ello es así porque los modelos, estilizados adicionalmente por la literatura académica y el *marketing* político, siempre son el producto de experiencias sociohistóricas y culturales particulares, incluso en las sociedades donde ellos se originan. La cuestión no está por lo tanto en la falta de voluntad, la ineficacia u otras limitaciones de los importadores, sino por la gravitación de los escenarios en los que se trata de implantar los esquemas institucionales y en los sistemas de creencias, actitudes, costumbres —el “espíritu de las leyes” como

<sup>4</sup> Clarín, Buenos Aires, 4 de noviembre 2009, p. 12.



le llamó Montesquieu— de la gente de quien se espera que se comporte como los modelos prescriben.

La magnitud de los acondicionamientos previos para el éxito de los modelos es bien ilustrada por las recomendaciones formuladas por el Banco Mundial en un documento sobre el papel del Estado y la gestión gubernamental en el desarrollo económico (World Bank, 1992). Según el Banco una buena gestión pública involucra tanto al Estado como a la sociedad civil (entendida como el conjunto de asociaciones voluntarias no gubernamentales involucradas en diversos aspectos de la promoción y el desarrollo social y la vida democrática) y se basa en tres niveles de transformaciones. En el nivel institucional, implica la creación de un Estado “neutral”, protegido de las presiones particularistas de los actores privados y sobre todo de aquellos más comprometidos con el régimen político-económico que se intenta reformar; en el nivel social requiere la creación de una esfera pública no gubernamental (la sociedad civil); en el nivel personal plantea la creación de un *yo (self)* imbuido de individualismo y de pautas modernas de conducta. El referente histórico explícito del Banco Mundial es el proceso de modernización y desarrollo del capitalismo en Inglaterra entre los siglos dieciséis y diecinueve. Toma como ejemplo la transformación de la esfera institucional británica en el siglo XVII, con la creación del Banco de Inglaterra, una reorganización de las finanzas públicas, el aseguramiento de los derechos de propiedad, las leyes de patentes y la liberación de los mercados. En síntesis: cambiar el Estado, cambiar la sociedad, cambiar la gente como condición de éxito de determinadas recomendaciones económicas. El secreto de una buena política pública consistiría, por lo tanto, en cambiar al *pública*.

La complejidad y profundidad de estas mutaciones explican el enorme contenido de violencia y sufrimiento que ellos involucraron tanto en la Inglaterra del siglo XVII como en la América Latina de fines del siglo XX. En nuestro hemisferio es posible que el caso más traumático haya sido el de las sociedades andinas, caracterizadas por sólidas estructuras comunitarias y por un multiculturalismo subyugado por la superposición de la dominación de clase y la dominación étnico-cultural. En apenas un par de años esas sociedades fueron literalmente bombardeadas con una variedad de nuevas instituciones, procesos y procedimientos que poco o nada tenían que ver con lo conocido. La magnitud del cambio pretendido se sumó a la velocidad del mismo para generar una serie de reacciones y adaptaciones perversas que aún siguen generando una variedad de efectos perversos. El hiato creado entre la destrucción de lo “tradicional”

conocido y la imposibilidad de arraigo de lo “moderno” desconocido fue llenado por una variedad de prácticas que no figuraban ni en los repertorios de adaptación o protesta de aquel ni mucho menos en las previsiones de las recetas modernizadoras.<sup>3</sup>

La fantasía de la exportación/importación es homóloga a la fantasía a-histórica de la autenticidad histórico-cultural. Lo mismo que las instituciones *ocidentales*, las consideradas como propias o autóctonas se basan también en relaciones de mando y obediencia, de dominación y subordinación. Las prácticas consideradas tradicionales deben tanto a herencias y arraigos como al efecto de su vinculación con las llegadas del otro lado del mar. Lo auténtico se preserva a través del conflicto pero también de la adaptación y el cambio; de lo contrario, las instituciones “tradicionales” no podrían prestar utilidad a las necesidades contemporáneas, mucho menos preservarse y subsistir. El desarrollo de las sociedades y los Estados en escenarios poscoloniales o sometidos a dominación imperialista es siempre el resultado de una matriz de tensiones y conflictos entre lo que se quiere y lo que se consigue por ambos lados, resultado que en definitiva presenta diferencias tanto con los modelos en pugna como en las prácticas derivadas de unos y otros. Son, en este sentido, formatos culturales e institucionales híbridos por contraste con los modelos originales; expresiones de la complejidad de los procesos de *criollización* (Rodríguez, 2009). Esto vale tanto para el siglo XIX como para las expresiones más recientes de la exportación/importación neoliberal. Las alegaciones de los funcionarios de los organismos multilaterales o las quejas de las élites cosmopolitas y refinadas de nuestras sociedades ante las resistencias o dificultades para aplicar al pie de la letra el *vademécum* neoliberal son equivalentes a las críticas de los liberales decimonónicos ante las resistencias de las poblaciones originarias y sus descendientes criollos para aceptar las recomendaciones de Adam Smith y David Ricardo y de actuar como experimentados mercaderes y consumidores británicos.

De ahí que con cierta frecuencia la ejecución de estos programas haya sido llevada a cabo, directamente, por técnicos y profesionales reclutados y pagados por las propias agencias multilaterales que los promueven, con líneas de dependencia operativa y política que usualmente soslayan los canales institucionales

<sup>3</sup> Vilas (2007) pone de relieve la gravitación de algunas reformas neoliberales, junto a otros factores, en acontecimientos de violencia colectiva, corrupción de funcionarios municipales, etc. en Bolivia y Perú. Una visión más benevolente de esas reformas puede verse en Lasserre (1995). Sapir (2004) presenta una discusión incisiva sobre la responsabilidad de estas recomendaciones en la degradación de las condiciones de vida en los países que las pusieron en práctica.

regulares. Se genera de esta manera una estructura dual, casi esquizofrénica, de gestión pública. Por una parte, están los funcionarios locales que son asignados a la asistencia y soporte administrativos de estas misiones externas y que de alguna manera se benefician de cierto "derrame" en materia de condiciones laborales diferenciales, mejor dotación de equipo, vinculaciones vicarias o esporádicas con las agencias externas y captación de algunos estímulos económicos; y por otra parte están los que permanecen en los ámbitos tradicionales, crecientemente deteriorados, de gestión.

#### 4. Políticas públicas y globalización

La tesis de la apoliticidad técnica de las políticas públicas acopló bien con la consigna, difundida hacia la misma época, del retroceso de las capacidades decisorias y regulatorias del Estado frente a los embates de la globalización. La transterritorialidad que hace a la esencia de la globalización particularmente en su dimensión financiera e informática, pasaba por encima de la base forzosamente territorial del Estado y acotaba el alcance y la eficacia de sus acciones. De acuerdo con esto la "falta de alternativas" a las políticas y recomendaciones neoliberales no sólo obedecería a las razones técnicas que se acaba de discutir o de articulación a diseños de mayor alcance sino también a las limitaciones del instrumento tradicional de tales alternativas —el Estado— y de los actores que las promovían.

Se afirma en estas argumentaciones que la interdependencia creciente impulsada por los flujos transnacionales de inversiones, comercio, comunicaciones, etcétera, reduce severamente, por su propia dinámica, los márgenes de autonomía de los Estados e incluso conduce a la desaparición de muchas de sus funciones y competencias fundamentales; las fronteras geográficas que definen la delimitación territorial de los Estados nacionales no pueden más que ceder ante el impulso arrollador de los flujos transterritoriales de la globalización. La implosión de la URSS y las reformas económicas en China confirmarían que no hay alternativas socialistas o comunistas al avance del capitalismo globalizado. Políticas que resultaban viables e incluso eficaces hasta hace veinte o treinta años ya dejaron de serlo por efecto de esas transformaciones. Como es sabido, esto dio lugar hasta muy recientemente a un intenso debate académico y político en el que los argumentos basados en hechos y procesos objetivos se mezclaron muy frecuentemente con proposiciones ideológicas. En un trabajo anterior (Vilas,

2005b) me he dedicado al análisis de este asunto; creo haber demostrado ahí el papel activo desempeñado por los estados —especialmente por los estados del mundo capitalista desarrollado— en la promoción de los procesos de globalización como un recurso para hacer frente a problemas graves experimentados por sus propias economías a principios de la década de 1970. En consecuencia, el escaso margen de opciones abierto al Estado —sobre todo al Estado en las economías del capitalismo atrasado—, y su supuestamente inevitable condición de víctima de la globalización también es producto de decisiones políticas ejecutadas por esos mismos estados en ejercicio de lo que debe ser visto como una deliberada *construcción política* de la debilidad estatal.

Esa debilidad no se refiere solamente, ni principalmente, al "achicamiento" del Estado en tanto red institucional de organismos de gestión, sino sobre todo a su dimensión política, vale decir a la facultad de definir los objetivos y fines hacia los que deberían encaminarse los respectivos sectores, y su compatibilización con un diseño global. El Estado transfirió a los actores del mercado activos físicos y financieros, recursos humanos, servicios, pero también les entregó el diseño de las políticas respectivas que, por falta de regulaciones y controles, o por su ineficacia, quedaron subordinadas a las metas particulares de las empresas adjudicatarias. Debe agregarse que dados los altos niveles de concentración económica que caracterizan a la mayoría de las economías latinoamericanas, la transferencia al mercado de activos, servicios, etc., significó, en términos concretos, entregarlos a los grupos más concentrados de la economía local, reforzando su gravitación en ella con impacto severo en la desigualdad económica y social.

El desmantelamiento del patrimonio y de las capacidades estatales de decisión soberana fue paralelo a la creación de un entramado jurídico internacional asentado en cuatro pilares principales. El primero y más antiguo es la incorporación a los organismos financieros creados en Bretton Woods para la reactivación de las economías devastadas por la guerra 1939-1945 y la prevención de que la competencia entre estas condujera a nuevas crisis y, a la postre, nuevas conflagraciones. Esto último se logró en lo que respecta a la no reiteración de conflictos armados *directos* entre estados desarrollados, pero el sistema de Bretton Woods no previno el estallido de crisis económicas o financieras. Para los países latinoamericanos, y en general en desarrollo, que no tuvieron arte ni parte en esos acuerdos, la incorporación a los organismos financieros multilaterales (principalmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, actualmente Banco Mundial) significó

la aceptación de la política económica y financiera internacional conducida por la Secretaría del Tesoro de los Estados Unidos, nueva potencia mundial. Al integrarse al FMI los países aceptan cercenamientos de su soberanía, en cuanto acuerdan someterse a restricciones en materia de pagos y transferencias financieras internacionales, políticas monetarias y fiscales, transacciones comerciales, ingreso y egreso de capitales, libre circulación de capitales e igualdad de trato entre inversores nacionales y extranjeros, y otras cuestiones similarmente relevantes para una política de desarrollo nacional. Asimismo, los miembros se comprometen en entregar al FMI, regularmente y cada vez que este lo requiera, información fehaciente sobre estas cuestiones. A cambio de estas cesiones, más condiciones adicionales específicas para cada caso, el FMI financiará, dentro de ciertos límites, los desequilibrios macroeconómicos que un miembro pueda experimentar, y autorizará al Banco Mundial el financiamiento de programas de reforma institucional, reestructuración de pasivos y proyectos de inversión sometidos por los países que cumplan esas condiciones.

El segundo de esos pilares es la independencia de la autoridad monetaria de los países respecto de sus respectivos gobiernos, fortaleciéndose en cambio su articulación al FMI y, por esta vía, a la Secretaría del Tesoro estadounidense. De esta manera los países se desprenden de ese atributo de soberanía que es la emisión de moneda y la asignación de valor a la misma; pierden control sobre la valuación de las transacciones comerciales que ocurren dentro de su territorio y de las que tienen lugar con no residentes. Es cierto que en muchas ocasiones políticas monetarias aventureras o imprudentes condujeron a crisis financieras y económicas con repercusión internacional, pero atar las manos de los gobiernos en este aspecto ha probado no ser la mejor solución. Las grandes crisis financieras internacionales de las décadas de 1990 y la actual detonaron en economías en las que la autoridad monetaria “nacional” y los instrumentos de política financiera eran notoriamente dependientes del FMI: México, Argentina, Brasil, Rusia, para sólo mencionar algunos de los casos más notorios a lo largo de la década de 1990 e inicios de la siguiente. Se ha comprobado incluso que esa estrecha relación de subordinación a las políticas monetarias y financieras del FMI impidió a los gobiernos adoptar las medidas correctivas oportunas para cambiar un rumbo que conducía, como efectivamente condujo, a la debacle. También se ha probado la manipulación de cifras y el ocultamiento de información estratégica por las misiones del FMI, para no cuestionar las recomendaciones formuladas por el organismo y poner en evi-

dencia sus desaciertos.<sup>6</sup> La independencia de los bancos centrales, o algún otro recurso institucional para ponerlos a resguardo de eventuales manipulaciones o arbitrariedades de las autoridades políticas —es decir, en sistemas democráticos las autoridades surgidas del voto ciudadano— instala en el seno del Estado una dualidad de poder entre la rama ejecutiva del gobierno, que es quien define y ejecuta la política económica, y la autoridad monetaria que maneja con sus propios criterios de política monetaria —que es una de las principales herramientas de aquella— y dota de expresión institucional al viejo prejuicio antipolítico del neoliberalismo. Las experiencias exitosas en este aspecto han consistido en una coordinación entre ambos aspectos de la política económica, asunto claramente político más que legal o institucional.

El tercer pilar es la prórroga de la jurisdicción nacional en beneficio de tribunales arbitrales internacionales. El antecedente inmediato es la tradicional cláusula en contratos de inversión y emisión de endeudamiento externo que reconocen a tribunales extranjeros la facultad de juzgar en conflictos de intereses entre las partes, incluyendo a los estados que pudieran estar involucrados de alguna manera en el conflicto. Pero desde mediados de la década de 1990, el tribunal por excelencia es el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI, o ICSID en inglés). Este tribunal arbitral, ubicado en el ámbito institucional del Banco Mundial, es el que interviene en las demandas que empresas extranjeras privadas formulen contra los estados en los que han efectuado inversiones reales (es decir, con exclusión de inversiones financieras o “en cartera”). Creado en 1966, su auge pertenece a las décadas de 1990 y la actual. De los 154 estados que firmaron el convenio del CIADI, casi la mitad lo hizo a partir de la década de 1990; de los catorce estados latinoamericanos que lo firmaron (excluidos los pertenecientes a la Comunidad Británica de Naciones), diez lo hicieron a partir de esa misma época. En todos los casos esa aceptación forma parte de los tratados bilaterales de inversión que los estados que buscan atraer inversiones externas, firman con los estados donde figuran domiciliados los potenciales inversores, otorgando a estos, además de trato igual a los nacionales, libre remesa de utilidades y otras concesiones, la facultad

<sup>6</sup> Cfr. para el caso argentino el informe de la Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund, Report on the Evaluation of the Role of the IMF in Argentina, 1991–2001. Washington DC, July 2004 ([www.imf.org/External/NP/ico/2004/arg/eng/index.htm](http://www.imf.org/External/NP/ico/2004/arg/eng/index.htm)); y el Report on the External Evaluation of the IEO, en [www.imf.org/External/NP/ppp/eng/2006/032906.pdf](http://www.imf.org/External/NP/ppp/eng/2006/032906.pdf). Rosnick y Weisbrod (2007) estudian la misma cuestión para el caso de Venezuela. Véase también los benevolentes comentarios del presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos acerca del fracaso de esa agencia para prevenir la crisis que estalló en 2008.

organismos multilaterales, son factores determinantes en la instalación de una especie de *sensitudo común* de la profesión. Todos estos elementos inciden fuertemente en la definición de agendas de política, programas de investigación y de enseñanza, disponibilidad y direccionamiento de apoyos financieros, instalación y administración de prestigios y promociones académicas y laborales (*vid supra*, Capítulo 1).

Este conjunto de factores contribuyó a lo que una autora denominó "construcción política de la debilidad estatal" (Weiss, 1998:193) y a la generación de una "normatividad supraconstitucional" (Gill, 1992) producto de específicos actos de delegación política de atribuciones estatales soberanas hacia instancias supraestatales en las que el poder decisorio queda básicamente en manos de los gobiernos de las economías más desarrolladas. La consecuencia de este armado político-institucional transnacional no es impedir la toma de determinadas decisiones de política económica, financiera u otra sino imponer al Estado "disco" un fuerte costo en términos de acceso a mercados, penalidades u otras. Esto no inhibe, ciertamente, la capacidad de acción de los afectados, pero obliga a extremar la prudencia en la toma de decisiones y la acuciosidad en la evaluación de sus consecuencias.

## 5. Políticas públicas y lucha política

Los escenarios que se han venido gestando en varios países latinoamericanos desde finales de la década pasada y sus actores protagónicos han generado cierta desorientación en buena parte de los analistas académicos, los comentaristas mediáticos y los grupos del poder establecido. Si algo no se esperaba después de una década larga de supuesto *disciplinamiento* neoliberal de nuestras sociedades, de teorizaciones sobre el supuesto "fin del Estado" y de consignas acerca de la autorregulación del mercado y su correcta asignación de recursos, era que ese experimento culminara en crisis y convulsiones sociales que arrastraron a los gobiernos y fuerzas políticas que habían colaborado activamente en su implementación. Sobre todo ponen en evidencia un dinamismo y una capacidad de acción estatal, en particular de renegociación de sus articulaciones con los escenarios regionales y globales, inimaginable de acuerdo a las premisas del discurso neoliberal de la globalización. Existen diferencias importantes entre esos gobiernos y regímenes políticos tanto en lo que toca a la duración de su desempeño y por lo tanto su mayor o menor experiencia en asuntos de gobierno, como

de evadir la jurisdicción de los tribunales locales y acudir directamente al arbitraje del Banco Mundial; incluso en los casos en los que está en discusión son decisiones políticas del Estado, de carácter general y por lo tanto no discriminatorias del inversor extranjero —por ejemplo, medidas de política cambiaria o monetaria, decisiones frente a situaciones de emergencia nacional, y similares—.

Desde una perspectiva formal, estas abdicaciones de soberanía se efectúan con el consentimiento voluntario de los estados. En realidad, estas cláusulas constituyen un mecanismo convencional de presión y condicionamiento, cuya aceptación es requerida de los países que solicitan colaboración externa para resolver dificultades económicas o financieras severas, dificultades de cuyo surgimiento o desarrollo no son ajenos, según ya se señaló, los gobiernos y corporaciones del mundo desarrollado. El sobreendeudamiento externo de la mayoría de los países de América Latina y la aceptación de condiciones extremadamente gravosas para su renegociación, son algunos ejemplos de las profundas asimetrías que caracterizan a los acuerdos que se celebran entre estados de una y otra parte del mundo. Aunque formalmente esas normas internacionales también son de observancia por los estados más desarrollados, la circunstancia de que sean estos quienes las promueven a partir de sus propios intereses políticos y económicos, y en función de sus propias prácticas nacionales e internacionales, convierte a estas normas en actos de imposición de quienes ocupan las posiciones de poder en las relaciones internacionales. Se trata por lo tanto de reglas producto de una asimetría económica y militar y en consecuencia política, es decir de la imposición de la ley del más fuerte en escenarios en los que esta aparece enmascarada como negociación entre partes formalmente iguales.

El cuarto pilar es la producción y difusión de teorías y argumentos de justificación del cercenamiento de la soberanía estatal en nombre de argumentos variados: la globalización financiera, el fin de las fronteras, la inevitabilidad de las fuerzas del mercado, la libertad individual, u otros. La formación académica de los economistas, los abogados y los científicos sociales; la participación en seminarios, conferencias y asociaciones profesionales; la publicación de artículos en determinadas revistas profesionales; la vinculación laboral a empresas de consultoría y a organismos internacionales; las redes de vinculación entre empresas, despachos jurídico-contable-financieros y tribunales, contribuyen a la formación de paradigmas, teorías, doctrinas y modas intelectuales. La rotación de los economistas, los abogados y otros profesionales entre universidades, asesorías a gobiernos, contrataciones con consultoras e investigaciones promovidas por

en sus avances en la ejecución de sus programas de reforma, en el contenido y alcances de esos programas, y en los niveles de conflictividad activados por la resistencia de los intereses establecidos.

El análisis de los nuevos escenarios destaca la ampliación de las funciones del Estado en los nuevos diseños institucionales, en su mayor gravitación en la captación y asignación de recursos, en la proyección de la gestión pública hacia áreas y sectores que en la década neoliberal fueron transferidas a los actores del mercado y una más amplia producción de políticas públicas tanto en lo que se relaciona con los temas enfocados como en sus impactos en la realidad. La recuperación de recursos, capacidades e instrumentos de intervención y de regulación tiene impactos importantes en muchos aspectos de la vida pública y privada, pero sería un error reducir este proceso a una cuestión de gestión pública ampliada.

Existe una dimensión *política* en estas transformaciones que les asigna un significado particular. Las modificaciones en curso en los aparatos y recursos de gestión pública indican, en efecto, la magnitud y sentido de las transformaciones que están procesándose en la estructura de poder entre actores sociales y sus expresiones políticas. Los cambios en las políticas públicas, en las modalidades y estilos de gestión son el fruto de los conflictos que se procesan entre esos actores, en escenarios y coyunturas de fuerte tensionamiento, como ocurre siempre que lo que está en discusión es el poder, es decir, quién tiene el derecho, asentado en los hechos, de conducir el Estado de acuerdo a determinados fines y, en consecuencia, de proponer e imponer los términos formales e informales en los que la competencia, el conflicto y los acuerdos habrán de tener lugar. Mucho más que el tamaño del Estado y de sus áreas de incumbencia está en juego en varios países de la región el rediseño profundo de las relaciones de poder político; es inevitable que la magnitud del conflicto se proyecte a todo lo que el Estado hace, al modo en que lo hace, y a las relaciones que se van configurando con los actores de la sociedad. Nuevos o renovados actores dominantes plantean nuevos o renovados objetivos y esto reclama, inevitablemente, cambios en los procedimientos, herramientas y estilos de gestión pública.

Hace ya varios años Francisco Weffort se refirió a escenarios de esas características y a los procesos políticos que se desenvuelven en ellos como "democracias de conflicto" (Weffort, 1992). En sociedades caracterizadas por desigualdades tan profundas como las nuestras, sostiene Weffort, cualquier intento de modificar estructuras de poder suscita la reacción, y a menudo una reacción muy violenta, de quienes se benefician de ellas. Ganar las elecciones y alcanzar

el gobierno significa, para las clases populares, compensar con el poder del Estado la subalteridad socioeconómica y cultural a la que se encuentran sometidas por las élites del poder económico y cultural; para estas, reforzar su primacía socioeconómica y cultural y mantener "a raya" al resto. La política es lucha y confrontación de intereses; la visión de la política como un proceso de construcción discursiva de consensos entre iguales se opaca cuando de lo que se trata es de una relación entre desiguales en lo que toca a acceso a recursos, prestigio social, articulaciones institucionales, vinculaciones externas. El conflicto político no se resuelve por la discusión y el diálogo sino por una confrontación de fuerza que siempre arroja como resultado vencedores y vencidos. En escenarios de tan intensa conflictividad los consensos se refieren, fundamentalmente, a los procedimientos mediante los cuales se procesan y resuelven los conflictos.

Pero también en este aspecto limitado la experiencia latinoamericana es aleccionadora: a través de maniobras desestabilizadoras, golpes de Estado o fraudes electorales, las élites del poder económico "patean el tablero" o intentan hacerlo cada vez que la práctica de la democracia amenaza con alcanzar proyección social, vale decir, en alcanzar coherencia entre el principio democrático del gobierno de las mayorías y las proyecciones de ese principio en términos de modificaciones de la organización y las relaciones socioeconómicas y culturales de poder. El frustrado golpe de Estado en Venezuela en abril 2002; los intentos secesionistas y desestabilizadores en Bolivia en 2006 y 2007; el montaje de conflictos entre las funciones soberanas del Estado en ese país y en Ecuador, el "golpe institucional" de junio 2009 en Honduras, son ilustraciones de la resistencia de los grupos de mayor poder económico a aceptar las reglas y procedimientos de la democracia representativa. Es evidente que en tales condiciones los procesos de elaboración e implementación de políticas públicas incrementan sus dimensiones propiamente políticas.

Al mismo tiempo, y con diferentes niveles de agresividad, la irrupción política de una amplia variedad de organizaciones sociales (comunidades indígenas, movimientos de mujeres, organizaciones ambientalistas, sindicalismo radicalizado, etc.) ha contribuido en los años recientes a hacer evidente que la época del diseño y ejecución tecnocrática de las políticas públicas está quedando atrás. Existe una demanda persistente de los actores directamente involucrados por esas políticas de tener una participación más activa en sus contenidos y alcances. Los reclamos y el ejercicio de la participación democrática y de la ciudadanía van hoy mucho más allá de la elección de quienes habrán de desempeñar las

posiciones de gobierno. Esto es particularmente evidente en el amplio campo de las políticas sociales, los servicios públicos y la seguridad ciudadana, posiblemente porque su impacto inmediato en las condiciones de vida de la población es más fácil de discernir que en otros ámbitos de la gestión estatal. La población reclama para sí un lugar en la formulación de las políticas que de un modo u otro le afectan, y la propia extensión conceptual de los derechos de ciudadanía contribuye a ampliar las proyecciones institucionales de esos reclamos.

Las preocupaciones por la calidad de las políticas públicas se inscriben en escenarios de intensa activación de las aspiraciones democráticas y de justicia social de los pueblos y de defensa cerrada de privilegios sectoriales e intereses particulares; de las victorias electorales de varios gobiernos empeñados, con desigual intensidad, en revertir los deterioros del pasado inmediato y de construir un edificio institucional que albergue mejor las aspiraciones emancipatorias de las mayorías nacionales, y de las resistencias levantadas por las élites amenazadas en su capacidad de dominio. Más que en otros momentos del pasado, lo público de las políticas públicas refiere al involucramiento social activo en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas, y a la conversión de estas en palestras de conflicto y competencia, pero también de construcción de acuerdos basados en el común compromiso por el bienestar y la justicia social.

La producción, implementación y evaluación de las políticas no es ya sólo un asunto de márgenes de autonomía del Estado frente a los poderes fácticos locales o internacionales, sino de efectiva articulación de la gestión estatal con la dinámica participativa de una sociedad civil en la que muchos de sus participantes más activos suelen ser los más empobrecidos, los más excluidos de instancias formales de participación, los que más caro debieron pagar el precio de la reestructuración neoliberal. De ahí por lo tanto que muchas de las demandas dirigidas al poder político impliquen, más que cambios en el modo de funcionamiento de ciertas instituciones, una transformación a menudo radical de las mismas y, en el fondo, una transformación del conjunto de acciones públicas que de una manera u otra tienen impacto en la asignación del excedente social.

La mayor demanda de políticas públicas y en general de acciones gubernamentales y de participación social en ellas es dirigida a un aparato estatal que viene de casi dos décadas de desmantelamiento de sus agencias de gestión, recolección y análisis de información, formación y capacitación de recursos producto de la ideología neoliberal del Estado mínimo, así como de importaciones y experimentos muchas veces extravagantes. Como resultado, el Estado

se desprendió de una cantidad de organismos, cuadros técnicos y profesionales, personal calificado de asistencia y apoyo, dotación de equipos, etcétera, que habían desempeñado la gestión pública en los escenarios político-institucionales desarrollistas o populistas anteriores al neoliberalismo. Nos encontramos entonces, por un lado, con un Estado debilitado e inexperto, y por el otro con una sociedad civil fuertemente demandante caracterizada por la activación y el sentido de eficacia de sus organizaciones populares, que empujó batallas sociales y políticas exitosas y que le formula a ese Estado "realmente existente" una variedad de reclamos, de acciones y de objetivos que la gestión estatal tiene evidentes problemas en procesar. Y que, en esa misma medida, plantea la necesidad de avanzar en una reforma del Estado no sólo en términos de instituciones y procedimientos de gestión sino en lo que el Estado significa en cuanto estructura de poder, es decir la compatibilización entre la configuración de las relaciones sociales de poder y su expresión política e institucional como Estado. Los procesos de reorganización estatal en función del carácter multiétnico de sus sociedades que están desarrollándose en Bolivia y Ecuador, con las tensiones y contradicciones de tipo social, económico, cultural y político que ellos explicitan incluso dentro de las coaliciones que sustentan a los respectivos gobiernos, ejemplifican bien la complejidad de las transformaciones que están en curso. En el marco del Consenso de Washington la reforma del Estado presentaba una fachada de carácter fundamentalmente administrativo, asentada implícitamente en las transformaciones que habían tenido lugar como efecto de la crisis del Estado desarrollista o populista; en estos países, como también en Venezuela y de alguna manera también Argentina, la transformación del Estado en tanto estructura de poder se da de manera explícitamente política, en el sentido que lo que está en juego es *quién* decide y *para quién* decide, mucho más, todavía, que *cómo* decide.

Esto se ve adicionalmente complicado por la crisis de gran parte de los partidos políticos, crisis que obedece a una gran variedad de causas a las que no me voy a referir aquí, y se manifiesta en múltiples aspectos. El principal de ellos, desde la perspectiva de esta exposición, es la erosión del papel organizador de intereses que se espera que un partido desarrolle a partir de las demandas, expectativas, etc., de sectores determinados de la población, de acuerdo con ciertas premisas teóricas, doctrinarias, ideológicas u otras acerca de cómo organizar y conducir los intereses públicos. Por su propia naturaleza las organizaciones sociales tienen un marcado sesgo sectorial o particular; solamente desde la política la suma de perspectivas y demandas sectoriales o particulares pueden alcanzar expresión y

síntesis como proyecto de organización colectiva y de articulación a escenarios externos. La falta de mediación y representación política de los intereses sectoriales o el desempeño insuficiente o de alguna manera insatisfactorio por los partidos y otras formas de expresión *política* de la dinámica *social* conduce a que estas busquen vincularse sin mediaciones con el Estado al margen del sistema político representativo, expresándose como poderes fácticos que ejercen fuerza desde los espacios de actividad social o económica en los que actúan. Esto vale tanto para las grandes corporaciones y las cámaras empresariales como para las organizaciones sindicales y los movimientos sociales. Carentes de una articulación efectiva y eficaz en el sistema representativo, proyectan hacia lo público la fragmentación de sus propias demandas y perspectivas. En esa medida desvirtúan la naturaleza de lo público, sustituyéndolo por un sistema de presiones corporativas que contribuyen a agravar la inestabilidad propia de todo proceso de cambio profundo. En términos de gestión de gobierno, la necesidad o la voluntad de dar respuesta a esas presiones particulares se traduce, con cierta frecuencia, en la falta de coherencia en la agenda de gobierno, en el cortoplacismo y en la consiguiente pérdida de una visión estratégica en la conducción de los asuntos públicos.

La crisis del sistema representativo contribuye asimismo a una mayor personalización del poder político y del gobierno. En ausencia de organizaciones políticas que actúen como agregadoras de intereses y orientadoras programáticas, la conducción política y las funciones de gobierno tienden a ser asociadas con la persona de algún líder; el proyecto político, sea cual fuere, ya no es el de un partido o coalición de partidos sino el de su dirigente máximo. Algunos autores han visto esto como un efecto persistente del tradicional caudillismo hispanoamericano (por ejemplo Wiarda, 2004). En realidad la fuerte gravitación del poder personalizado es un rasgo recurrente en los momentos fundacionales de un nuevo Estado o de un nuevo régimen político, e inevitable en todos los procesos de activo involucramiento de masas, un tema bien analizado por Max Weber. El carisma personal se transformaría, dadas ciertas condiciones, en un “carisma institucional” que transforma la fe en el dirigente en confianza en las instituciones que ese dirigente contribuyó decisivamente a moldear. La superación de las circunstancias excepcionales permitiría regresar al funcionamiento normal de las instituciones. Pero la realidad demuestra que tal regreso no es inevitable o que aquellas condiciones no son de generación espontánea, y que muchos de esos liderazgos fuertemente personalizados tienden a extenderse en el tiempo cuando las circunstancias que los hicieron necesarios fueron superadas.

Este ida y vuelta entre una personalización fuerte del poder producto de la debilidad institucional, y una debilidad institucional que crea condiciones para la personalización del poder ayuda a explicar el marcado decisionismo inherente a todos los procesos de cambio socioeconómico y político (progresivo o retardatario, es otra cuestión). El decisionismo de Hugo Chávez, de Néstor Kirchner o de Rafael Correa no es más intenso ni más evidente que el de Carlos Menem, Alberto Fujimori, Carlos Salinas de Gortari o Rafael Caldera. Sólo el contenido de las decisiones ha cambiado, como también cambió la identidad de los que ganan y los que pierden con esas decisiones. Es posible que sea esto lo que explique en definitiva las contradictorias valoraciones de unos y otros “decisionismos” por las élites del poder, sus voceros mediáticos y algunos actores estratégicos en la política internacional. Vale la pena comparar en este sentido la tolerancia y benevolencia desplegada por el gobierno estadounidense hacia el “golpe institucional” de Alberto Fujimori en 1992, o las ambigüedades frente al golpe de Estado en Honduras en junio 2009, y su resistencia a reconocer la normalidad de los procedimientos democráticos sobre los que se apoya el gobierno de Hugo Chávez y sus sucesivas reelecciones.

Por lo tanto, cuando algunos enfoques ahora en boga llaman la atención sobre el papel de las instituciones en la elaboración de políticas públicas y en el establecimiento de las “reglas del juego”, el tipo de circunstancias que se acaba de mencionar deben ser incluidas en el análisis. En muchos de nuestros escenarios políticos, lo que está en discusión no es aún cómo jugar el “juego” de la democracia sino a qué juego vamos a jugar: el de una democracia con proyecciones de progreso social, el de una democracia reducida a lo institucional-formal, el de un régimen clasista/racista de exclusión social y étnico-cultural... Como bien se ha observado, muchos países de América Latina pasan hoy “por un momento de crisis, inflexión y cambio político” (Calderón, 2008) que inevitablemente se expresa en desajustes institucionales y en la generación de condiciones y contextos de alta complejidad para la elaboración de políticas públicas y de estrategias de desarrollo e inclusión social.

## 6. Tiempos y herencias

Incide también en la eficacia en la formulación y gestión de las políticas públicas una cuestión de tiempos. Las urgencias de las demandas sociales no siempre acoplan con los ritmos de la gestión pública. Ello no solamente a causa de las

ineficiencias de esta, o de la limitación de los recursos disponibles, sino de la misma complejidad de las demandas. Revertir el deterioro social, la crisis industrial, las desigualdades sociales más irritantes, usualmente toma más tiempo que el que fue necesario para provocarlas. De la noche a la mañana, como efecto de la privatización de empresas estatales o de un cambio de régimen monetario, decenas o centenares de miles de trabajadores perdieron el empleo y sus familias el sustento y regiones enteras se empobrecieron; eso no se resuelve en el corto plazo ni con la reestatización de esas mismas firmas quince o veinte años después, ni con la eliminación de la convertibilidad monetaria, o con la mejor de las voluntades. Es inevitable, sin embargo, que muchos de los afectados vivan la ausencia, la demora o la lentitud de las respuestas como falta de voluntad de quienes tienen a su cargo la gestión pública, como prueba de corrupción, de gobierno para los amigos, como resultado de componendas con grupos de poder económico, y cosas por el estilo, en una proyección lineal respecto de los escenarios precedentes.

En un pasaje famoso, Marx destacó que si bien los seres humanos hacen su propia historia, “no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y transmiten el pasado. La tradición de todas las generaciones muertas oprime como una pesadilla el cerebro de los vivos” (Marx, 1869). En el análisis político contemporáneo esta es la premisa básica, aunque raramente citada, de lo que se conoce como *path dependency*, algo así como la gravitación en el presente del trayecto recorrido para llegar a él, el acotamiento que las decisiones (institucionales, económicas, políticas, etc.) adoptadas en el pasado proyectan sobre el tipo de opciones abiertas en el presente (por ejemplo Sydow y Schreyögg, 2009; Marengo, 2006; Greenen, 2005; North, 2004; Pierson, 2000, entre otros). El enfoque se presta a cierto determinismo y a una visión estática de la historia, pero si se evitan esas deformaciones puede ser de utilidad para apreciar mejor que el margen de opciones *políticas* abierto a los proyectos reformistas en curso está acotado, entre otros factores, por las construcciones de poder del pasado neoliberal inmediato y sus expresiones institucionales. La política de debilitamiento estatal a que se hizo mención algo más arriba de este mismo capítulo (la arquitectura financiera subordinada a los actores hegemónicos en la globalización, la prórroga de jurisdicción, la independencia de los bancos centrales, la dolarización de la economía, el desmantelamiento o la neutralización de los órganos y agencias públicas de regulación y control...) “oprimen como

una pesadilla” las aspiraciones a la transformación social y la mayor democratización de las sociedades. Para apostar a los objetivos se hace necesario construir los instrumentos; muy frecuentemente, requiere hacerlo al mismo tiempo que se emprenden pasos orientados hacia aquellos intentando apoyarse en las herramientas viejas. De tal manera que a la conflictividad derivada de la oposición “por derecha” de los grupos negativamente afectados por las políticas de reforma, se agrega la que proviene “por izquierda” del conflicto de tiempos, de la percepción de una demora culpable en transformar los compromisos electorales en resultados tangibles y visibles. No es infrecuente el panorama de amplias coaliciones sociales y políticas que se desarticulan, reformulan o dan paso a múltiples tensiones y conflictos internos en torno a los ritmos y las direcciones específicas del cambio. Las alternativas experimentadas por el PT brasileño en los ocho años de presidencia de Lula da Silva son un ejemplo gráfico de que las alianzas y discursividades que “sirven” para llegar al gobierno no son forzosamente las que permiten avanzar.

De ahí también que muchas veces la demanda de participación en el diseño de las políticas públicas para mejor adaptarlas a los escenarios en que deben operar y a las expectativas y reclamos de la gente se presente con ribetes de mucha tensión y explicitate conflictividad, y eso a menudo irrita a los funcionarios, que tienden a ver en esos reclamos una especie de desafío, de puesta en duda de su propia solvencia u honestidad en los asuntos en debate, o intentos de politización de cuestiones que, como ya se vio, consideran que son eminentemente técnicas y están, casi por definición, más allá de la comprensión de los quejosos. Mi propia experiencia me ha enseñado, al contrario, que no hay complejidad técnica en una política pública que los legos no estén en condiciones de comprender, si le es presentada y explicada adecuadamente, es decir expuesta y explicada de conformidad con los recursos cognitivos a los que han tenido acceso quienes reclaman. Y lo mismo cabe para las iniciativas populares de diálogos o soluciones alternativos. Porque aun las propuestas más descaminadas o las demandas aparentemente más descabelladas pueden estar respondiendo a problemas que son reales. Que el problema esté mal planteado no significa que el problema no exista.

Los conflictos de tiempos y ritmos en la definición e implementación de políticas públicas también pueden ser vistos desde la perspectiva de la eficacia y la sustentabilidad de las mismas. Una política que ha ganado el consenso amplio de sectores de la población considerados relevantes a esos efectos, será una po-



lítica más sólida en su sustentación y posiblemente también de mayor eficacia; para que ello sea posible la sociedad debe poseer de antemano información suficiente, recursos y condiciones para el debate y, a la postre, posibilidades para la emisión de pronunciamientos que pueden incluso plantear modificaciones a los diseños originales. Todo esto implica, además de muchas otras cosas, tiempo, un recurso normalmente escaso en escenarios de mucha fragmentación y conflictividad social. A la inversa, una política “bajada” a la sociedad civil desde los laberintos administrativos o incluso las más altas instancias de la política gubernamental puede ejecutarse de modo más acelerado, pero corre el riesgo de ver reducido el apoyo que podría provenir de los sectores a los que busca beneficiar, o de fracasar en la producción de efectos más amplios, simplemente porque la población fue tomada por sorpresa y no está en condiciones de aportar un apoyo activo a las decisiones que sólo le cabe acatar.

La sanción de la ley que regula los servicios de comunicación audiovisual (ley 26.522) ofrece un ejemplo de mucha fuerza de una política diseñada para la mayor democratización de este aspecto crucial de la sociedad argentina sometida a una muy amplia discusión y participación de la sociedad civil con antelación a su tratamiento parlamentario. Ese involucramiento activo no sólo permitió mejorar algunos aspectos del proyecto inicial, sino que otorgó una fuerte legitimidad a lo que en definitiva aprobaron los órganos legislativos. Esto fue posible porque, sin perjuicio de las complejidades técnicas implicadas en esa medida, desde el principio de todo el proceso sus promotores tuvieron en claro la magnitud política del mismo tanto por su propio contenido y proyecciones como por los intereses particulares, pero de mucho poder, a los que habría que hacer frente. El proceso ampliamente participativo hizo posible que sectores amplios de la sociedad se apropiaran simbólicamente de la reforma dotando a la iniciativa gubernamental de una mayor base de legitimidad. Un ejemplo exactamente opuesto lo brinda el debate sobre las retenciones a algunas exportaciones de origen agropecuario durante 2008. La “resolución 125” que las incrementaba y les otorgaba un carácter móvil de acuerdo a la evolución de los respectivos precios internacionales fue encarada casi exclusivamente como un asunto técnico de política fiscal que minimizó o directamente no tuvo en cuenta las implicancias de esa medida en las relaciones de poder económico y político-ideológico. El conflicto político que se desató tomó de sorpresa al gobierno, le obligó a introducir reformas en respuesta a la oposición frontal de los grupos afectados, debilitó y fragmentó las respuestas de los sectores de la

población a los que la medida habría tendido a beneficiar, y finalmente condujo al propio gobierno a experimentar una derrota parlamentaria en un escenario político de intensa conflictividad. A pesar de lo escueto de la narrativa, me parece que ambos casos ilustran que, constantes los objetivos de interés social de las políticas, el tiempo y los esfuerzos que se dedican a la información y el debate en la sociedad civil redundan en mayor legitimidad y eficacia de la política (incluso eficacia estrictamente técnica) y, en esa medida, contribuyen a fortalecer las bases de sustento político de quienes las postulan. Pero también es necesario reconocer que el tiempo no es algo siempre disponible para los actores de la política, o disponible para todos por igual; la intensidad de los conflictos suele acortar y parte del desenvolvimiento de la lucha política consiste en “quitarle tiempo” al opositor y “ganarlo” para las fuerzas propias. Tema este que, ciertamente, va mucho más allá de los alcances fijados para la presente exposición.