

**Ejes de reflexión para una discusión sobre el Estado, el mercado y la
pobreza en América Latina**

Encuentro de los(as) Embajadores(as) en Cuzco del 27 al 29 de octubre 2006 y
Seminario de la Sección América Latina del 30 de octubre al 2 de noviembre 2006
en Valle Sagrado organizados por la División América Latina de la Agencia Suiza
para el Desarrollo y la cooperación (COSUDE)

Andrés Pérez Baltodano
La Universidad de Western Ontario
Septiembre 2006

Introducción

El objetivo de este documento es facilitar una discusión sobre el papel del Estado en la lucha contra la pobreza y en la promoción de la democracia en América Latina. Más concretamente, este documento ofrece una caracterización de desarrollo del Estado en la región; una explicación del surgimiento, consolidación, limitaciones y posibilidades del Estado neoliberal; una exploración de temas que contribuyen a la pobreza de los países de América Latina y que no son cubiertos por la óptica con la que el Estado neoliberal enfoca el problema de la pobreza; y, finalmente, algunas reflexiones sobre el papel de la cooperación internacional en el desarrollo social latinoamericano.

La evolución de las relaciones Estado-Sociedad en América Latina: ¿Dónde estamos?

La evolución político-institucional de América Latina está marcada por la constitución de Estados dependientes que funcionan sobre una base territorial socialmente desintegrada, y dentro de estructuras de derechos ciudadanos frágiles y parciales. La capacidad de regulación social de esos Estados es débil, en comparación con la de sus contrapartes en los países del Norte. La gran mayoría de los Estados latinoamericanos cuentan con muy poca capacidad para integrar su espacio territorial y para organizar y condicionar las relaciones sociales que operan dentro de ese espacio.

La primera fase del desarrollo del Estado latinoamericano corresponde a la lucha por el establecimiento de estructuras de poder centralizadas dentro de cada uno de los países de la región. Los resultados de esa lucha se definen precariamente en la segunda mitad del siglo XIX. Durante este período tienen lugar la formación de ejércitos nacionales, la separación entre la iglesia Católica y el Estado, y la eliminación o subordinación parcial de los poderes locales que se oponían a la centralización que exigía la consolidación del Estado.

El desarrollo de la capacidad de regulación social del Estado latinoamericano se intensificó durante las últimas décadas del siglo XIX y comienzos del siglo XX, mediante la ampliación de las relaciones de mercado y de las redes de transporte y comunicaciones. Con el desarrollo de la capacidad de regulación social del Estado se logra, en los términos de la época, la constitución del "orden" y la articulación de mecanismos para alcanzar el "progreso." El orden del que aquí se habla, sin embargo, es sumamente precario. Usando el caso mexicano, podemos citar a Fernando Escalante Gonzalbo, quien señala: "Dondequiera que se mire, en el siglo XIX mexicano, está el Estado. Pero, si se atiende con un poco más de suspicacia, resulta que el Estado no está en ninguna parte: en ninguna parte hay una organización jurídica eficiente de las relaciones sociales, ni es un hábito la obediencia, ni siquiera hay un razonable monopolio de la fuerza física" (Escalante Gonzalbo, 1995).

Las relaciones sociales heredadas de la Colonia y la dependencia externa de los países latinoamericanos facilitaron el desarrollo de la autonomía doméstica del Estado y dificultó la constitución de sociedades civiles capaces de condicionar el poder y la acción estatal. De manera tal que, en las últimas décadas del siglo XIX, los derechos ciudadanos estuvieron fundamentalmente limitados a aquellos sectores de la sociedad capaces de contribuir a la profundización del modelo de desarrollo dependiente adoptado por los países de la región.

Así pues, los procesos de participación política que se establecieron durante las últimas décadas del siglo XIX no ponían en juego el funcionamiento de las estructuras estatales oligárquicas y clientelistas que funcionaban en los países de la

región, ni amenazaba la reproducción de las estructuras de exclusión social en esos países. El voto, tal y como lo ha indicado Guillermo O'Donnell, funcionaba a su nivel más básico: como "ratificación de los procesos que constituían a la nación como pueblo, mucho más que como actualización de la ciudadanía" (O'Donnell, 1982).

Los indígenas fueron el sector social más duramente afectado por las estructuras de poder que se establecieron en la región durante este período. Este sector social sufría de una forma de exclusión diferente a la que sufrían los criollos y mestizos pobres que, por su condición socio-económica, no tenían acceso a los procesos de decisión estatal. Desde esta perspectiva, es útil establecer la existencia de lo que Octavio Ianni llama relaciones de clase y relaciones de casta; es decir, de relaciones entre grupos que se diferencian por su poder económico; y de relaciones entre grupos que ocupan, por su condición étnica y racial, posiciones de poder desigual en el entramado de relaciones sociales de los países de la región (Ianni, 1988).

Con el desarrollo del mercado, las relaciones sociales de casta se transformaron, al menos legalmente, en relaciones sociales de clase. Es posible argumentar que esta transformación, impulsada por la modernización económica de las sociedades latinoamericanas, no eliminó, sino que más bien agregó a la exclusión de los indígenas --sancionada por los prejuicios y el pensamiento político y legal europeo heredado de la colonia--, una exclusión económica sancionada por el mercado.

La inserción de los países de América Latina dentro del sistema económico internacional se profundizó durante las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX. En este tiempo creció la actividad primario-exportadora, aumentó la presencia de la inversión extranjera y se intensificó la construcción de puertos, líneas de ferrocarril y carreteras. El desarrollo económico promovió la formación de nuevos actores sociales, en tanto que el desarrollo de la capacidad de regulación social del Estado hizo posible la formación de canales institucionales de comunicación entre el Estado y la sociedad a través de los cuales se plantearían, y en algunos casos resolverían, las demandas de estos nuevos actores.

En los países de mayor desarrollo relativo en América Latina, como Argentina y Uruguay, los nuevos actores sociales abrieron la discusión sobre "la ciudadanía y la cuestión social" (Oszlak, 1990) y promovieron el surgimiento de un nuevo modelo de relaciones entre Estado y sociedad que tendría, como una de sus principales características, lo que Enzo Faletto llama "la ampliación de la ciudadanía en el plano político y la ampliación de la integración social, a través de la educación y la creación de condiciones de vida menos discriminadoras, como las que se formularon por la vía de la expansión de los sistemas de salud, vivienda, seguridad social y otros" (Faletto, 1994).

En las condiciones de dependencia externa de los Estados latinoamericanos, sin embargo, la ampliación de la ciudadanía requería necesariamente la "nacionalización" del Estado (ver Werz, 1995); es decir, la reducción de su autonomía con relación a la sociedad y su subordinación al poder de la sociedad. Este proceso fue más efectivo en aquellos países en donde el Estado había desarrollado una mayor capacidad de regulación social; es decir en países en donde el Estado había logrado alcanzar un alto grado de penetración territorial, y establecer canales institucionales de comunicación con la sociedad.

El establecimiento de canales de comunicación entre el Estado y la sociedad en los países de mayor desarrollo de la región hicieron posible la transmisión de demandas sociales y, eventualmente, la reconciliación de esas demandas con la acción del Estado. Como resultado de este proceso se consolidaron las estructuras "corporativas" que servirían de base a las relaciones entre Estado y sociedad en países como Brasil y Argentina, especialmente durante los gobiernos de Getulio Vargas (1930-1945; 1951-1954) y Juan Domingo Perón (1946-1955). El corporativismo del que aquí hablamos es el "corporativismo estatal", en el cual las

unidades y actores de representación y decisión política dependen del Estado para su supervivencia y legitimidad.

En este sistema corporativista, el poder para condicionar la acción del Estado radica en segmentos particulares (corporaciones) de la sociedad, legitimados por el Estado, y no en la consolidación de espacios públicos autónomos capaces de facilitar la formación de verdaderas sociedades civiles con capacidad propia de movilización y acción. Para citar un ejemplo, Guillermo de la Peña señala como, "para muchos habitantes de México, lo que confiere identidad y sentido de la propia valía no es el ser ciudadano, sino el ser miembro de un grupo primario o corporativo: un grupo protector frente al resto de la colectividad, pues ésta, muchas veces, no se concibe como habitable y acogedora, sino, por el contrario, como fundamentalmente hostil" (De la Peña, 1994).

La relación entre el modelo corporativista y el populismo es estrecha. Manfred Mols señala que "el corporativismo es una manera de controlar y contener los estratos sociales que el populismo busca promover, evitándose así los conflictos sociales". Sin embargo, el corporativismo "no está exclusivamente ligado al populismo, sino que tiene diversas manifestaciones en los ciclos políticos latinoamericanos, teniendo raíces culturales profundas con ideas de status, patronazgo y clientelismo" (Mols en Santiago Nino).

El modelo corporativista logró impulsar la nacionalización del Estado sin modificar sustancialmente su estructura económica dependiente. Esto generó, en la década de 1970, fuertes tensiones entre la tendencia del Estado a profundizar su inserción en el mercado internacional y las crecientes demandas sociales. De estas tensiones surge en los países del Cono Sur, el Estado Burocrático Autoritario, que "resuelve" esta situación mediante la limitación drástica de los derechos ciudadanos (O'Donnell, 1982, 61). Hablamos aquí de los regímenes militares que se establecieron en el Cono Sur durante los 1960s y 1970s.

En los países de menor desarrollo relativo, como los de Centroamérica, la lucha por la ampliación de la ciudadanía y las demandas sociales para la nacionalización del Estado tuvieron expresiones generalmente violentas y menos efectivas que las que se dieron en el Cono Sur. Destacan entre ellas el movimiento de Augusto César Sandino en Nicaragua (1927-34), el alzamiento de campesinos en El Salvador (1934) con la consiguiente matanza con que fue aplastado, y los movimientos sociales que culminaron con la huelga bananera de 1934 en Costa Rica.

La baja capacidad de regulación social de los Estados centroamericanos explica también las limitaciones que éstos sufrían para organizar modelos de participación corporativos. La pobre presencia territorial del Estado y la debilidad de los canales institucionales de comunicación entre el Estado y la sociedad en Centroamérica, reducía la capacidad del Estado para regular las estructuras de relaciones sociales domésticas y dificultaba la transferencia y canalización de presiones y demandas sociales desde la sociedad hacia el Estado.

De esta forma, las experiencias corporativistas de los países de mayor desarrollo relativo en América Latina no se reprodujeron en Centroamérica. Tal como lo señala Edelberto Torres Rivas, los sistemas políticos de países como México y Venezuela, lograron incorporar a los grupos sociales que exigían reconocimiento dentro del proceso nacional de toma de decisiones. Estos sistemas ofrecieron entradas parciales y graduadas a algunos grupos sociales. En Centroamérica, por otra parte, estas inclusiones parciales fueron frustradas una y otra vez por "un sistema de dominación que reconstituye constantemente la exclusión de nuevas fuerzas como condición de su permanencia." "Esta exclusión", apunta Torres, "se realiza en forma violenta, y a veces, como negación directa de su propia legalidad constitutiva" (Torres Rivas, 1984, 37).

En resumen, los países que gozaron de un mayor desarrollo relativo en la región, como Argentina, Venezuela, Brasil y Uruguay, lograron estructurar un modelo

corporatista de relaciones entre el Estado y la sociedad. En los países de menor desarrollo, como Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, esta relación se estructuró dentro de un modelo oligárquico.

Los dos tipos de relaciones entre Estado y sociedad mencionados generaron dos modelos de ciudadanía. El modelo de desarrollo corporativista dio lugar a estructuras de derechos ciudadanos que beneficiaron principalmente a aquellos sectores de la sociedad que lograron penetrar y domesticar el aparato estatal y sus procesos de formulación de políticas públicas (sindicatos, asociaciones de productores, etc.). A pesar de sus debilidades, el alcance de los derechos ciudadanos dentro de este modelo fue significativamente mayor que el alcanzado por los países que operaban dentro del modelo de relaciones oligárquico.

En ambos casos, sin embargo, la profundidad de los procesos de constitución de estructuras de derechos ciudadanos ha sido limitada, en comparación con Europa y otros países como el Canadá y los Estados Unidos. Las débiles capacidades de regulación social del Estado en América Latina, su autonomía con relación a sociedades que funcionan dentro de estructuras de derechos ciudadanos débiles y parciales, y su dependencia externa, han impedido la conformación de verdaderas comunidades "de memorias y aspiraciones" colectivas.

El Estado Latinoamericano y la globalización

La globalización intensifica la dependencia externa del Estado latinoamericano y su autonomía con relación a la sociedad. Tiende, además, a reducir el necesario desarrollo de su capacidad de regulación social. Todo esto tiene un efecto negativo en el desarrollo del poder de la sociedad para condicionar democráticamente la acción del Estado.

Los efectos de la globalización en América Latina se hicieron visibles a partir de la crisis de estabilización y ajuste de la década de los 1980. Esa "década perdida" fue el resultado de una serie de cambios profundos que sufrió la estructura económica mundial, así como de las debilidades de los países latinoamericanos para responder a estos cambios. En términos más concretos, la "década perdida" fue el resultado del surgimiento de una "discrepancia" entre la composición de las exportaciones de la región y la estructura de la demanda, producción y tecnología de la economía mundial (CEPAL, 1990, 24; Rosenthal, 1990).

Así, los condicionamientos impuestos sobre los gobiernos de la región por las organizaciones del "consenso de Washington", fueron sólo expresiones de la conformación de una nueva estructura económica mundial, cuya lógica y racionalidad se expresa en el llamado pensamiento "neoliberal". Dentro de esta lógica y racionalidad, el modelo Keynesiano, que combina el *laissez-faire* económico en el ámbito internacional con el intervencionismo estatal doméstico, es remplazado por un modelo de desarrollo económico y estatal cuyo eje central es el mercado (Shamis, 1993, 53).

Los programas de modernización de los aparatos administrativos del Estado que se han venido ejecutando en América Latina durante las dos últimas décadas, por ejemplo, se orientan a hacer más efectivos los circuitos de comunicación que unen a los procesos de toma de decisiones estatales con los centros de poder transnacional que participan en la organización e institucionalización del mercado global. La transnacionalización del aparato estatal debilita su capacidad para desarrollar y reproducir los niveles de integración socio-territorial que son necesarios para la consolidación de las identidades nacionales, los derechos ciudadanos y la democracia. Tal y como lo señala Carlos Franco, mediante el aumento en sus niveles de dependencia externa el Estado latinoamericano "remite" al exterior "el manejo de los instrumentos claves para la dirección del desarrollo económico y la configuración de la estructura productiva como del perfil de la estructura social y los mecanismos de integración de la sociedad" (Franco, 1993).

Así pues, la democratización de los países de América Latina que se inició a finales del siglo XX, ha ocurrido al mismo tiempo que se transnacionalizan los Estados de la región y se intensifican sus relaciones de dependencia externa. El poder del Estado, así transnacionalizado y desterritorializado, adquiere importantes niveles de inmunidad ante la fuerza de los actores políticos domésticos que participan en el juego democrático. En países altamente dependientes como Nicaragua, por ejemplo, los gobiernos que controlan el Estado pueden ignorar las demandas sociales ya que su legitimidad depende fundamentalmente de sus relaciones con los Estados Unidos, Europa y los organismos financieros internacionales. No es una exageración decir que en Nicaragua, la democracia electoral ha funcionado simplemente, como una rifa quinquenal del derecho a la impunidad.

Mientras la política democrática pierde su capacidad transformativa, los centros de poder transnacional intensifican su capacidad de dominación, mediante la expansión y el desarrollo de los circuitos de comunicación que ellos utilizan para institucionalizar las normas que definen los límites de la acción política en el plano nacional. Esas normas incluyen, entre otros, los condicionamientos que en materia de gobernabilidad establecen los centros financieros transnacionales, con el apoyo de la cooperación internacional.

Con la cristalización y el desarrollo de la globalización, se establece en América Latina el Estado neoliberal. El neoliberalismo constituye un modelo de relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad en donde el mercado tiende a convertirse en el eje rector de la vida social. En este modelo, el papel del Estado debe limitarse “a la defensa de los contratos civiles, la protección del mecanismo de mercado contra efectos secundarios autodestructivos, el cumplimiento de las premisas de la producción en lo que se refiere a la organización global del sistema económico (educación pública, medios de comunicación y de transporte) y, finalmente, a la adecuación del derecho privado a las necesidades que surgen de las transformaciones en los modos de acumulación” (Vuolo, 1991, 33-34).

El Estado neoliberal, al igual que los otros modelos de Estado que lo precedieron, adquiere especificidades nacionales, dependiendo de las historias, los niveles de desarrollo y las formas de organización político-social de cada país. En otras palabras, la historia política, económica y social de cada país condiciona las formas en que se institucionalizan el Estado neoliberal y sus efectos. La existencia de una vieja estructura de derechos ciudadanos Uruguay y Costa Rica, por ejemplo, tiende a contrarrestar la fuerza del neoliberalismo en sus diversas expresiones. La fuerza democrática de la sociedad costarricense explica que el gobierno de ese país no haya logrado firmar el tratado de libre comercio centroamericano conocido por sus siglas en inglés CAFTA.

Juan Carlos Gómez Leyton (2006) ofrece una clasificación de las diferentes formas de desarrollo e implementación del modelo neoliberal en un grupo de países latinoamericanos:

Neoliberalismos en América Latina

País	Reducción de la Inflación	Liberalización del comercio y las finanzas nacionales	Reducción del déficit	Privatización de las EPE que generaban pérdidas	Privatización de las EPE rentables y grado de competencia en varios sectores
PROFUNDOS Argentina (1991), Chile (1985),	Sí	Sí	Sí	Sí	Mixto

México (1988), Perú (1990), Bolivia (1985)					
INTERMEDIOS Brasil (1994), Colombia (1991)	Sí	Sí	Bajo	Mixto	Mixto
SUPERFICIALES Ecuador (1992) Venezuela (1989) , Paraguay (1989)*	Sí	Sí	Bajo	Bajo	Bajo

* Año que arrancó el programa de estabilización orientado hacia el mercado.

Neoliberalismo y democracia

Las diferentes expresiones institucionales del neoliberalismo latinoamericano tienen sus raíces en una misma racionalidad. Una racionalidad es una estructura lógica de premisas y principios que sirven para explicar, justificar y orientar la acción humana. El funcionamiento del modelo neoliberal se nutre de una racionalidad que la sociología política define como “instrumental”. De acuerdo con esta racionalidad, la bondad o maldad de una acción se determina en función de resultados económicos, alcanzados de acuerdo con las reglas del mercado. Las implicaciones éticas de esos resultados no forman parte de los problemas que aborda la racionalidad neoliberal. El problema de la pobreza en países como los latinoamericanos, por ejemplo, no es visto por el neoliberalismo como un problema ético. La solución de ese problema es percibido como un sub-producto del funcionamiento eficiente y efectivo del mercado. En este sentido, el neoliberalismo asume como propia una versión extrema de la idea propuesta por Adam Smith en *La Riqueza de las Naciones*: “No es de la benevolencia del carnicero, el cervecero o el panadero de lo que esperamos nuestra cena, sino de sus miras al interés propio, y nunca les hablamos de nuestras necesidades sino de sus ventajas.”

El pensamiento político democrático ha sido un intento permanente por integrar y balancear “la benevolencia del carnicero” con sus intereses individuales, después de que en los países capitalistas desarrollados se hiciera evidente que una sociedad guiada por intereses individuales generaba tensiones y contradicciones inmanejables. El pensamiento democrático, entonces, surge para contrarrestar las desigualdades sociales que naturalmente genera el mercado. En otras palabras, el pensamiento político democrático ha sido un intento permanente por armonizar la racionalidad instrumental capitalista que genera desigualdad, con la racionalidad sustantiva que se deriva de la ética humanista occidental y que defiende valores como el de la justicia social y la solidaridad. En su expresión más concreta, ese intento trata de establecer un balance adecuado entre el principio de las libertades individuales -incluyendo las que requiere el capitalista para operar dentro del mercado- y el principio de la justicia social que promueve el respeto a la dignidad humana.

En este sentido, el pensamiento democrático ha sido un intento de promover la libertad de mercado dentro de límites diseñados para proteger el bien común. Esta premisa es compartida por liberales, conservadores y socialistas en Europa, Canadá y hasta en los Estados Unidos. En esos países, los partidos políticos contribuyen a la reproducción de esta premisa, al mismo tiempo que ofrecen sus propias estrategias y visiones de cómo implementarla.

No se puede argumentar que el pensamiento político democrático, y las experiencias que se sustentan sobre ese pensamiento, hayan logrado establecer una fórmula ideal y universal que reconcilie las tensiones y contradicciones que inevitablemente surgen de cualquier intento de balancear las libertades individuales

con la justicia social. En este sentido, el valor del pensamiento político democrático no radica en su capacidad para ponerle fin a estas tensiones y contradicciones sino, sencillamente, en su disposición a aceptar el reto de reconciliarlas.

Con la globalización del capital, la idea del mercado como eje regulador de la vida en sociedad ha ganado terreno y, en la opinión de muchos, amenaza con romper el balance que los sistemas democráticos deben buscar entre la libertad del capital y la justicia social. Así pues, en la sociedad neoliberal que promueve la globalización, el mercado tiende a convertirse en la variable independiente a la que deben subordinarse todas las otras variables de la ecuación social.

Es importante, sin embargo, distinguir entre el impacto de la globalización y la racionalidad neoliberal en los países democráticos del Norte y en las sociedades que hoy experimentan con la democracia en el Sur.

Los habitantes de las sociedades del Norte cuentan con los derechos y los procesos necesarios para enfrentar los efectos políticos anti-democráticos del neoliberalismo. La inmensa mayoría de los habitantes de sociedades como las latinoamericanas, por el contrario, carecen de esos derechos. Carecen, además, de los instrumentos de participación política necesarios para articular y reproducir relaciones de congruencia democrática entre las prioridades del Estado y sus aspiraciones y necesidades.

En el Sur, el Estado flota sobre sociedades que no funcionan dentro de una estructura de derechos ciudadanos efectivos. Por su dependencia y por la debilidad de los derechos ciudadanos de la sociedad, el Estado en el Sur tiende a organizarse en función de las presiones e influencias que operan en su contexto internacional y global. La globalización neoliberal, entonces, intensifica las tendencias históricas del Estado en América Latina y reduce la capacidad de las sociedades de América Latina para domesticar la acción del Estado.

Por otra parte, la intensificación de la dependencia externa de los Estados latinoamericanos, ha limitado la capacidad de actores y fuerzas no-democráticas para reeditar los modelos de sociedad autoritarios que dominaron a América Latina antes de los procesos de “transición democrática” de los 1980s y 1990s (Weyland, 2004).

El balance democrático del neoliberalismo en América Latina, entonces, es mixto y contradictorio: la transnacionalización del Estado latinoamericano ha permitido que las fuerzas que dominan el sistema político internacional dificulten el surgimiento de movimientos y regímenes autoritarios. Al mismo tiempo, las democracias neoliberales, son democracias débiles, ya que operan dentro de una racionalidad impuesta desde afuera, con la colaboración de aquellos sectores sociales económicos que cuentan con mayor capacidad para beneficiarse del modelo neoliberal. En esas democracias, los latinoamericanos pueden elegir a sus gobiernos pero no tienen la capacidad de decidir sobre el modelo de relaciones entre Estado, mercado y sociedad dentro del que operan esos gobiernos. Pueden incluso elegir gobiernos de izquierda, pero no pueden obligar a esos gobiernos a evitar la “centrifugación” de sus políticas, una vez que empiezan a operar en Estados que están diseñados para gobernar, “desde la derecha”.

Esta contradicción ha empezado a generar cierto resquebrajamiento en la hegemonía del neoliberalismo en América Latina. El gobierno de Hugo Chávez en Venezuela, el de Evo Morales en Bolivia, y la crisis política actual de México, son tres de las más claras manifestaciones de las tensiones y contradicciones que genera una democracia que no le otorga a la población, la capacidad de decidir su modelo de organización social.

Para ahondar en la naturaleza del balance democrático mixto y contradictorio que ofrece la experiencia neoliberal en América Latina, es necesario examinar más detalladamente los límites y las posibilidades del Estado neoliberal

Expresiones institucionales, límites y posibilidades del Estado neoliberal en América Latina

Una de las preguntas que se exploran en el debate actual sobre el neoliberalismo en los países latinoamericanos es la siguiente: “Se ha institucionalizado el Estado neoliberal en América Latina?” Algunos argumentan que el Estado neoliberal no logró institucionalizarse porque no ha mostrado tener la capacidad para resolver el problema de la pobreza en la región. Otros argumentan que se ha institucionalizado porque a pesar de los costos sociales que ha impuesto sobre las poblaciones de la región, continúa siendo el único modelo utilizado por gobiernos de los países latinoamericanos.

Un modelo de Estado se institucionaliza cuando la racionalidad del poder que representa logra legitimarse. El aparato administrativo de un Estado institucionalizado traslada a la práctica los valores que funcionan como el “sentido común” que utiliza la sociedad para determinar lo bueno y lo malo; lo justo y lo injusto; lo eficiente y lo ineficiente; lo legal y lo ilegal.

La institucionalización de un modelo de Estado neoliberal, entonces, requiere de la articulación y legitimación de estructuras y procesos políticos que sean congruentes con el “sentido común” neoliberal y, más concretamente, con la centralidad del mercado en ese modelo. Esas estructuras y procesos deben ser capaces de generar visiones de la realidad que normalicen la idea del mercado como el eje rector de la sociedad. La sociedad que se organiza dentro de una racionalidad neoliberal, además, debe organizar estructuras y procesos de participación política que no pongan en peligro el modelo neoliberal.

Así, un Estado neoliberal va a aceptar como legítimos, solamente aquellas formas de conflicto social que acepten la centralidad del mercado en la determinación de las prioridades sociales. Puesto en términos institucionales y usando el vocabulario conceptual que domina la generación del pensamiento social latinoamericano en la actualidad, el conflicto político y las exigencias sociales que tolera el Estado neoliberal son aquellas que se expresan dentro de una “sociedad civil” que opera dentro de un modelo de “governabilidad” que es funcional al desarrollo del mercado.

El concepto de sociedad civil en Europa y resto de los países del Norte, hace referencia al desarrollo de una capacidad social para domesticar la acción del Estado. Esa capacidad es el fruto de la evolución y consolidación de los derechos ciudadanos a partir del siglo XVIII. Este proceso puede representarse gráficamente como una serie de círculos concéntricos. Cada círculo representa la articulación de un nuevo consenso social sobre el ordenamiento político y económico de la sociedad, la ampliación de espacios públicos relativamente independientes del Estado, y la institucionalización de un nuevo marco de derechos ciudadanos. Utilizando la interpretación de T.S. Marshall sobre el desarrollo de la ciudadanía en Inglaterra, es posible visualizar en un primer círculo concéntrico el surgimiento e institucionalización de los derechos civiles en el siglo XVIII. En un segundo círculo, el surgimiento e institucionalización de los derechos políticos en el siglo XIX. Y en un tercero, el surgimiento e institucionalización de los derechos sociales en el siglo XX.

Así pues, el desarrollo del principio de la ciudadanía, que se inspira y guía por la idea de la igualdad, acompañó el desarrollo de los sistemas económicos capitalistas que generan desigualdad. Como resultado de ese desarrollo se llegó a establecer lo que David Held (1991) llama una “relación de congruencia” entre quienes hacen las políticas públicas y quienes las reciben. Esta relación constituye una de las premisas fundamentales del sistema democrático. La democracia, así conceptualizada, otorga a los miembros de la sociedad una importante cuota de poder para controlar su destino individual y social.

En el Sur en general, y en América Latina en particular, el concepto de “sociedad civil” no es el producto de un desarrollo político doméstico. La idea de la sociedad civil se trasladó del Norte al Sur a través de la cooperación internacional y los organismos financieros internacionales. Estos últimos necesitaba articular modelos de participación y representación política compatibles con el modelo neoliberal.

El origen externo de la sociedad civil en América Latina explica que, a diferencia de la sociedad civil europea, su base material no sea doméstica. El sustento económico de muchas de sus organizaciones proviene fundamentalmente de la cooperación internacional. En este sentido, es posible hablar de una relación de dependencia entre la sociedad civil y la cooperación internacional, que guarda cierto paralelo con la dependencia de los Estados de los países del Sur con relación a las tendencias del mercado global, los organismos financieros internacionales y los organismos de la cooperación internacional.

La dependencia externa de la sociedad civil de América Latina también explica que sus organizaciones tienden a proponer y promover reformas marginales a las estructuras de poder dentro de las que operan. El vocabulario conceptual, las visiones políticas y los medios de lucha a los que se han acostumbrado sus organizaciones, están diseñados para funcionar dentro del marco de limitaciones que impone el sistema económico imperante. Para ilustrar la manera en que se piensan y construyen esas limitaciones, estudiemos la forma en que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) conceptualiza, teoriza e implementa los mecanismos de participación y el modelo de Estado neoliberal en América Latina.

Construyendo los límites de la institucionalidad política neoliberal: El caso del BID

El BID es uno de los principales reproductores de la racionalidad y del modelo de Estado neoliberal en América Latina. Cuenta con un centro de investigación en sus oficinas centrales que se coordina con alrededor de 300 investigadores en toda América Latina. Esos investigadores analizan la realidad latinoamericana a partir de las premisas que se expresan en los términos de referencia que usa el BID para contratarlos.

La visión mercadocéntrica de la sociedad que forma parte de la racionalidad neoliberal se ha ablandado en los últimos años, tanto en el BID como en el Banco Mundial, para dar paso a una visión que vuelve a valorar el papel del Estado y la participación política en América Latina. Es el BID se observa hoy un fuerte interés en los temas del Estado, la sociedad civil y la gobernabilidad.

El interés de los organismos financieros internacionales en la dimensión político-institucional del desarrollo económico de América Latina, sin embargo, no reduce la preponderancia del mercado en el modelo de Estado y sociedad neoliberal que promueven; más bien, la apuntala. Esos organismos se han visto obligados a responder a las dificultades y necesidades políticas que surgen de sus esfuerzos por institucionalizar un modelo económico mercadocéntrico. Tal como lo señala el informe de conclusiones del X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Chile el año pasado, los organismos financieros internacionales que en los 1980s desataron una guerra virtual contra la idea del Estado, descubrieron que “la economía de mercado no subsiste en una mera ‘sociedad de mercado’, no subsiste sin un estado de derecho - y de derechos - que construya el entorno necesario tanto para la competitividad de las empresas como para la integración y el desarrollo social de la población y la sostenibilidad ambiental de nuestra permanencia en este planeta.” En este contexto, agrega ese mismo informe, “se fue conformando una nueva matriz sociopolítica en la que se redefine el papel del Estado con algunas características positivas, otras ambiguas... y otras claramente negativas. Se constituyen estados con un mayor

énfasis en la responsabilidad fiscal - aunque no en los mayores impuestos; con un aumento de la focalización en desmedro de las políticas universales; con un énfasis en la descentralización que surgía de dos vertientes: una progresista, otra no tanto; con importantes cambios en los esquemas de seguridad social mayor participación privada y esquemas de capitalización individual; y, en fin, un Estado con un mayor énfasis - real o retórico - en la participación social, de nuevo, con distintas motivaciones” (CLAD, 2005).

El cambio de visión al que hace referencia la cita anterior, se implementó en las “reformas de segunda generación” impulsadas por los organismos financieros internacionales. Nótese en la siguiente tabla como esas reformas de segunda generación hacen énfasis en la dimensión político-institucional del desarrollo económico.

El Consenso de Washington y el reconocimiento de lo político	
Reformas de primera generación	Reformas de segunda generación
Disciplina fiscal	Reforma legal y política
Reorientación del gasto público	Crear instituciones de regulación
Reforma impositiva	Incorporar acuerdos con la OMC
Liberación financiera	Fijar estándares y códigos financieros
Apertura a la inversión extranjera	Apertura financiera prudente
Tipos de cambio unificados	Tipos de cambio fijos o flotantes, no intermedios
Liberación del comercio	Flexibilizar el mercado de trabajo
Desregulación	Establecer redes de seguridad social
Privatización	Combatir la pobreza
Derechos de propiedad	Emprender combate a la corrupción

Tomado de Ifigenia Martínez, “Herencias del Neoliberalismo”, CLACSO-México, 2006.

Así pues, instituciones como el BID reconocen hoy que la consolidación de un sistema económico mercadocéntrico requiere de la construcción e institucionalización de un consenso social que lo legitime. Así lo señala el BID en el documento que contiene su estrategia para la modernización del Estado en América Latina: “Las reformas necesarias para lograr el perfeccionamiento y ensanchamiento de los mercados con el doble propósito de aumentar su eficiencia e inclusividad no pueden realizarse sin la puesta en marcha de amplios mecanismos de concertación entre los diferentes agentes económicos y sociales. El desarrollo de mercados más amplios, que favorezcan la inclusión de los sectores de la población ahora excluidos,

pero también más eficientes, capaces de competir en la economía global, es el doble objetivo de las políticas e instituciones en este campo de acción” (BID, 2003).

La creación de los “mecanismos de concertación” de los que habla el BID, requiere entonces de una participación ciudadana que sea funcional al desarrollo del mercado. Ese tipo de participación controlada la logra el BID mediante su apoyo a la organización de las “sociedades civiles” de la región. Esa participación no está diseñada para cuestionar la centralidad del mercado en el régimen económico imperante. Esto lo reconoce el propio BID en su visión de la participación: “Se entiende por participación el conjunto de procesos mediante los cuales los ciudadanos, a través de los gobiernos o directamente, ejercen influencia en el proceso de toma de decisión sobre dichas actividades y objetivos. La participación ciudadana, así entendida, no significa decidir sino tener la posibilidad de influenciar las decisiones que deberán ser tomadas por las instancias de autoridad establecidas en cada caso” (BID, 2004).

La principal “instancia de autoridad” a la que hace referencia el BID es el Estado. La participación ciudadana que apoya el BID, entonces, no está organizada para cuestionar las decisiones del Estado. La función de esa participación es fundamentalmente legitimadora. Esto se expresa claramente en el documento de la Octava Reposición de Recursos del BID. En ese documento se establece “que es esencial la existencia de políticas públicas que sean el fruto de diálogos entre los actores nacionales y que estén basadas en consensos amplios y duraderos. Esto se inserta en una línea de pensamiento en que la democracia se concibe como la articulación de mecanismos de representación política y de participación ciudadana. En efecto, la participación contribuye a la renovación permanente de la legitimidad de las instituciones de la democracia, siendo por tanto complementaria con los procesos de fortalecimiento de las mismas” (BID, 2004).

Así pues, la democracia es vista por el BID como un modelo de resolución de conflictos marginales que opera dentro de un consenso social estructurado a partir de la lógica y los valores del modelo neoliberal. En otras palabras, el consenso social y los modelos de concertación que promueve el BID, no es el producto de una confrontación entre modelos de sociedad que representan la pluralidad de intereses y aspiraciones sociales que co-existen dentro de un espacio político nacional. El consenso social que promueve el BID se define de antemano; es decir, precede a la constitución de la sociedad civil y de los mecanismos de participación ciudadana. La sociedad civil y la participación ciudadana no se organizan para definir un modelo de sociedad que responda a las aspiraciones y necesidades que expresa una población nacional; se organiza para legitimar y hacer funcional el modelo de economía y de sociedad neoliberal.

Desde esta perspectiva, el Estado, deja de percibirse –contra todo el conocimiento acumulado por la sociología– como una arena en donde se manifiestan las tensiones y contradicciones sociales, para convertirse en un mecanismo institucional que, junto con la sociedad civil, funciona para reproducir la gobernabilidad que exige el modelo capitalista neoliberal. Dice el BID: “La modernización del Estado, que es una de las áreas prioritarias de la estrategia institucional del Banco, implica un proceso complementario y recíproco de fortalecimiento de la sociedad civil. La adopción de este enfoque cooperativo y complementario entre Estado y sociedad civil, alejado de visiones confrontacionales, y sus implicancias en cuanto a la participación de los ciudadanos en las actividades operacionales del Banco, es particularmente relevante si se toma en consideración que, derivado de las condiciones políticas que prevalecieron en décadas anteriores, ha existido entre ambos una relación de limitada cooperación y en algunos casos de desconfianza e incompreensión” (BID, 2002).

La visión política del BID en América Latina revela los límites de la racionalidad política neoliberal en la región. La sostenibilidad de esa racionalidad y de sus modelo de Estado y participación, dependerán en el futuro de la capacidad

de esos modelos para legitimarse y mantener bajo control las tensiones y contradicciones sociales que existen en la región.

Sin embargo, la legitimidad de un sistema depende en gran medida, de su capacidad para generar un mínimo de resultados reales y materiales. No se puede legitimar un sistema económico que no es capaz de mostrar algún tipo de beneficios para la población. Se puede imponer por la fuerza, pero no se puede legitimar.

Esto significa que la sostenibilidad del modelo neoliberal en América Latina va a depender, en gran medida, de su capacidad para dar algún tipo de respuesta “aceptable” a los problemas de la pobreza y la desigualdad en la región. El desarrollo de esa capacidad, a su vez, va a ser condicionado por los límites que impone la subordinación de la lucha contra la pobreza al desarrollo del mercado. Esos límites los reconoce el BID en sus documentos oficiales. Para esta organización, “el mercado es el ámbito económico de cuya ampliación y perfeccionamiento depende el crecimiento sustentable y la lucha efectiva contra la pobreza” (BID, 3003).

El modelo neoliberal y la pobreza

Así pues, la lucha contra la pobreza que se organiza dentro del marco normativo neoliberal que orienta la acción de los Estados de la región, enfrenta los mismos límites que enfrentan los modelos de participación y representación política que hoy se organizan y conceptualizan como “sociedad civil” y “gobernabilidad”. La racionalidad neoliberal y, más concretamente, la centralidad que ocupa el mercado en el neoliberalismo impone límites a las estrategias que adoptan los Estados latinoamericanos para combatir la pobreza en la región. De esos límites surge el mayor obstáculo que enfrenta el desarrollo del modelo neoliberal en América Latina: el tiempo.

Hasta una institución como el Consejo Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos, reflejó en su informe Tendencias Mundiales 2015, la tensión que genera la relación entre el tiempo que demanda el modelo neoliberal, y la sostenibilidad de las instituciones democráticas que hoy organizan el orden y el conflicto social en la región. Dice ese informe con relación a América Latina: “El comercio permanente y la liberalización de la inversión y los acuerdos para la ampliación del comercio libre dentro y fuera de América Latina serán un importante catalizador del crecimiento. La integración comercial regional por medio de entidades como Mercosur y el posible establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas mejorarán el empleo y darán a los gobiernos el contexto político para mantener las reformas económicas, incluso en contra de los intereses de grupos opositores arraigados” (CNI, 2000).

Al mismo tiempo, ese mismo informe pronostica que “para el 2015 los principales países habrán avanzado bastante en la construcción de instituciones democráticas más firmes y capaces. Las instituciones democráticas en México, Argentina, Chile y Brasil parecen apuntar hacia una consolidación mayor y permanente. En otros países el crimen, la corrupción, el aumento de la pobreza y el fracaso de los gobiernos para resolver la creciente desigualdad de ingresos ofrecerá un terreno fértil para los políticos populistas y autoritarios. Las crecientes tasas de crímenes contribuirán a la creación de grupos dispuestos a tomar la ley en sus manos y a los asesinatos extrajudiciales por parte de la policía. La floreciente actividad criminal, incluyendo el lavado de dinero, la introducción ilegal de extranjeros y el narcotráfico, podrían abrumar a los países del Caribe (CNI, 2003).

Los mismos estudios del BID muestran una tendencia decreciente en los niveles de apoyo a la democracia en América Latina. En 1996 un 61% de los latinoamericanos coincidían en señalar que “la democracia es el modelo político preferible”. En el año 2001, un 48% estaba de acuerdo con esa aseveración. Los “indiferentes” ante la opción “democrática” y la “autoritaria” pasaron de un 4% a un

9% en ese mismo período. Mientras tanto, los que decían que “a veces puede ser preferible un gobierno autoritario” pasaron del 17% al 20% (BID, 2002).

Más impactante aún son cifras que arroja el Informe de Naciones Unidas (2004) sobre el estado de la democracia latinoamericana. De acuerdo a este informe “el 54 por ciento de los habitantes de la región preferirían regímenes autoritarios si estos son capaces de solucionar los problemas económicos. Los problemas sociales —pobreza y desempleo— son considerados como los más importante.”

El neoliberalismo ofrece una respuesta a la pobreza en un largo plazo que, además de incierto, va a estar necesariamente plagado de las viejas contradicciones sociales no resueltas por el desarrollo histórico latinoamericano, y de las nuevas generadas por el desarrollo económico de los últimos 25 años. Desde esta perspectiva, las cifras y los datos de la pobreza en América Latina muestran que para que el neoliberalismo cuente con el tiempo que reclama como necesario para resolver las tensiones y contradicciones sociales que se derivan de la pobreza, necesitará de la pasividad y la resignación de los pobres, o de la ayuda de la coerción para aplacar las demandas sociales de los países de la región. Así pues, la “resolución” de la contradicción que genera la democracia que se inspira en la idea de la igualdad, y el funcionamiento de economías neoliberales que producen desigualdad, puede encontrarse —nuevamente— en el autoritarismo.

Los datos siguientes provienen del libro *Reducción de la pobreza y crecimiento: Círculos virtuosos y círculos viciosos*, una publicación del Banco Mundial del año 2006. Ellos sirven para apreciar los límites y las posibilidades del modelo neoliberal, en sociedades que posiblemente no cuenten con el tiempo que demanda ese modelo:

Alrededor del 25% de los habitantes de América Latina vive con menos de US\$2 al día. Mientras China experimentó tasas anuales de crecimiento per cápita de aproximadamente 8,5% entre 1981 y 2000, lo que redujo la pobreza en 42 puntos porcentuales, el PIB per cápita de América Latina disminuyó en 0,7% durante los años ochenta y aumentó alrededor de 1,5% durante los años noventa, sin que los niveles de pobreza cambiaran en forma significativa.

En los últimos 15 años, la pobreza disminuyó ligeramente en América Central (de 30% a 29%), aumentó en la Comunidad Andina (de 25% a 31%) y se redujo en la zona del Cono Sur (de 24% a 19%). En el Caribe, Jamaica experimentó una disminución de la pobreza equivalente a 15 puntos porcentuales entre los primeros años del decenio de 1990 y principios del decenio de 2000, mientras que República Dominicana sufrió un aumento de 8 puntos porcentuales durante el mismo período.

Con excepción de África al Sur del Sahara, América Latina y el Caribe es la región que presenta mayor desigualdad. El 10% más rico de la población de la región percibe 48% de los ingresos totales, mientras que el 10% más pobre sólo percibe 1,6%. En los países industrializados, en cambio, el 10% superior recibe 29,1% del ingreso, mientras que el 10% inferior recibe 2,5%. Si América Latina tuviera el nivel de desigualdad del mundo desarrollado, sus niveles de pobreza de ingreso estarían más cercanos al 5% que a la tasa real de 25%.

La comparación entre regiones al interior de los países revela diferencias asombrosas en los niveles de prosperidad. En 2000, el ingreso per cápita en la comuna más pobre de Brasil alcanzaba apenas el 10% de aquel registrado en la comuna más rica; en el caso de México, el ingreso per cápita en Chiapas era sólo un 18% de aquel registrado en la capital. Las diferencias regionales representan más del 20% de la desigualdad en Paraguay y Perú y más del 10% en República Dominicana y la República Bolivariana de

Venezuela. En Bolivia, Honduras, México, Paraguay y Perú, la diferencia en los recuentos de pobreza entre una región y otra es de más de 40 puntos porcentuales.

Las proyecciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) confirman la profundidad de la pobreza y desigualdad social en América Latina, así como los preocupantes plazos que el modelo económico imperante en requiere para visualizar una solución aceptable al problema social latinoamericano. Según esas proyecciones, un 40,6% de la población latinoamericana vive en una situación de pobreza, mientras que un 16,8% se encuentra en la pobreza extrema o la indigencia. Esto equivale a 213 millones y 88 millones de personas, respectivamente" (CEPAL, 2005).

En términos del cumplimiento de la primera meta del Milenio, la CEPAL señala que "las cifras previstas hasta el año 2005 corresponden a un porcentaje de avance del 51% en la región". Este progreso, señala la CEPAL, "es alentador, pero no hay que olvidar que sigue siendo insuficiente en términos del tiempo transcurrido del plazo total para la consecución de la meta, que equivale al 60% (es decir, 15 años de un plazo de 25) (CEPAL, 2005).

Los plazos que demanda la lucha contra la pobreza en el modelo neoliberal, están determinados por los límites que impone la racionalidad de ese modelo. En otras palabras, las estrategias de lucha contra la pobreza articuladas dentro de ese modelo no pueden cuestionar el papel que juega el mercado como la variable independiente a la que deben supeditarse los tiempos dentro de los que se enmarca la solución de los problemas sociales de la región. Esto ayuda a explicar que las estrategias contra la pobreza que promueven organismos como el Banco Mundial, concentren su atención en el reordenamiento institucional del Estado y no en la modificación de las premisas, prioridades y objetivos esenciales del modelo neoliberal.

Los organismos financieros internacionales, en otras palabras, intentan modificar el aparato institucional del Estado neoliberal, sin modificar la racionalidad dentro de la que funciona ese modelo. Un ejemplo de este enfoque lo ofrece Guillermo Perry, el Economista en Jefe del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, cuando en el libro *Reducción de la pobreza y crecimiento: Círculos virtuosos y círculos viciosos*, señala que "el factor clave para reducir la desigualdad en América Latina es emprender una reforma institucional". Perry, además, señala que "para superar la desigualdad que socava los esfuerzos que hacen los pobres por salir de la pobreza, éstos necesitan ejercer mayor influencia en las instituciones políticas y sociales, lo que incluye a instituciones y servicios públicos, de salud y de educación". Y agrega: "Para permitirles lograr esa influencia, las instituciones deben ser totalmente abiertas, transparentes, democráticas, participativas y fuertes" (Perry, et al. 2006).

Nótese cómo en el esfuerzo por no cuestionar la centralidad del mercado en la lucha contra la pobreza, la estrategia del Banco Mundial se enmarca dentro de una lógica circular y un pensamiento paradójico que se expresa en la tendencia a proponer como una condición para el éxito de sus propuestas, la solución de los problema que intentan solucionar. El Banco Mundial propone la creación de instituciones eficientes y efectivas para lograr la eficiencia y la efectividad institucional en América Latina. Más aún, para superar la desigualdad, el Banco Mundial propone que los pobres ejerzan mayor influencia en las estructuras de poder de la sociedad. Pero ¿cómo hacerlo? La lógica del Banco no ofrece respuestas.

Lo único que dice la lógica circular que utiliza el Banco Mundial, es que para resolver el problema de la desigualdad hay que resolver el problema de la

desigualdad. Dice, además, que para que los pobres y sin derechos efectivos puedan tener influencia en los procesos de decisiones que afectan sus vidas “las instituciones deben ser totalmente abiertas, transparentes, democráticas, etc.” Es decir, para promover la democracia hay que construir instituciones democráticas. Pero, ¿Cómo lograrlo? ¿Cómo romper el círculo vicioso que empuja al Banco Mundial a proponer soluciones paradójicas?

¿Qué modelo de Estado para superar los límites que impone la racionalidad neoliberal en la lucha contra la pobreza y en la promoción de la democracia?

Las organizaciones públicas son expresiones materiales de la racionalidad dentro de la que opera cualquier sociedad. El Estado neoliberal funciona dentro de una racionalidad que debe trascenderse para superar los límites que hoy enfrenta la lucha contra la pobreza y la promoción de la democracia en América Latina. Esa racionalidad es inadecuada para hacer sentido de dos de los principales problemas que han afectado el desarrollo político y social de América Latina a través de su historia: Primero, los niveles de injusticia social que en América Latina sirven de base al modelo neoliberal; y segundo, las interpretaciones culturales de esa injusticia en las sociedades de la región. Ni la dimensión ética de la economía ni la dimensión cultural de la sociedad, son elementos que forman parte de los problemas que la visión neoliberal reconoce como legítimos e importantes en la región.

La pobreza es un problema económico pero también ético. En América Latina, una de las raíces más importantes de ese problema es la injusticia social que ha dominado el desarrollo de la región durante cinco siglos. La extensa e importante obra de Bernardo Kliksberg muestra con claridad la profundidad de esa raíz. Las cifras que él nos ofrece, además, revelan la incapacidad de la racionalidad del mercado para hacer sentido de la pobreza que castiga a los pobres de la región: “América Latina es la región más desigual del planeta. El 10% más rico de la población tiene el 48% del ingreso total, y el 10% más pobre sólo el 1.6%. Una distancia entre unos y otros de 50 a 1. En Brasil es de 54 a 1, en Colombia 57 a 1, en Guatemala 63 a 1. En Italia en cambio 14 a 1, en España 8 a 1, y en los países escandinavos 3 a 1”. Y continúa: “La desigualdad está en todo no sólo en los ingresos. Hay una aguda desigualdad en el acceso a la tierra. Hay desigualdad en la posibilidad de obtener créditos. Los 60 millones de pequeñas y medianas empresas sólo tienen el 5% del crédito que otorga el sistema financiero, el 95% va a las grandes. Hay desigualdad en la educación. Casi todos los niños inician la primaria, y esos es un gran avance de la democracia, pero sólo 4 de cada 10 terminan la secundaria. Los otros 6, desertan o repiten antes y son casi todos de los estratos pobres. Las causas: tienen que trabajar desde pequeños, sus familias no los pueden apoyar en la escuela porque están luchando por sobrevivir, algunos pertenecen al 20% de niños desnutridos (en Guatemala es el 48%). Hay inequidad en la protección en salud. En el Canadá mueren sólo 8 madres por cada 100.000 partos, en América Latina 94, y en Bolivia 230. En Suecia sólo 3 de cada 1000 niños mueren antes de cumplir 5 años de edad, en América Latina 33, en Bolivia 67” (Kliksberg, 2006).

Las estadísticas anteriores sirven para mostrar lo que Kliksberg llama “trampas de pobreza” que reproducen la miseria y que constituyen manifestaciones de la injusticia social que prevalece en la región: “Si un niño nació en una Villa Miseria en la Argentina, en una favela en Brasil, o en una población indígena en Chiapas, México, difícil termine la escuela primaria, no va a conseguir más que changas, va a ganar muy poco, y va a constituir una familia igual. El 80% de los niños que vienen de padres que no terminaron la primaria, tampoco la terminan” (Kliksberg, 2006).

La principal “trampa de la pobreza” y el mejor reproductor de la miseria en América Latina es la desigualdad social que se ha institucionalizado en la región y que el neoliberalismo ha intensificado. Nuevamente: la desigualdad social no puede verse simplemente como un problema económico o técnico. Es un problema ético y moral que demanda respuestas éticas y morales por parte de los gobiernos de la región. En América Latina, nos dice Kliksberg, “hay pobreza porque hay desigualdad. Un aumento de un 0.001 en el coeficiente Gini que mide la desigualdad en la distribución de ingreso, hace disminuir en 0.6 años la esperanza de vida. Al revés, aun cuando aumente el producto bruto si hay alta desigualdad la pobreza no retrocede” (Kliksberg, 2006).

Agrega Kliksberg: “la desigualdad no es un destino, puede enfrentarse. Debe haber una combinación de políticas afirmativas que abran oportunidades a los excluidos, políticas económicas que activen las posibilidades de las pequeñas y medianas empresas, democratización del crédito, un gran esfuerzo por asegurar educación y salud a todos. Los Gobiernos tienen una responsabilidad central, pero junto a ellos se requiere el concurso de la empresa privada poniendo en práctica la idea de responsabilidad social empresarial, y la cooperación de todos los sectores de la sociedad civil. Asimismo una cultura pro-equidad. Un modesto país centroamericano de muy pocos recursos naturales Costa Rica, fue en esa dirección durante décadas, invirtiendo sistemáticamente en educación y salud pública. A pesar de viscidudes, tiene uno de los mejores coeficientes Gini de la región, y la menor cifra de pobreza (la mitad del promedio regional)” (Kliksberg, 2006).

El desarrollo de una cultura pro-equidad, como la que propone Kliksberg, requiere de un esfuerzo ético y moral que desnude eso que el mismo autor llama “la falacia de la paciencia” de la que se nutren los plazos que impone el neoliberalismo para enfrentar la pobreza. Esta falacia es una negación ética, por cuanto la pobreza impone en los débiles, daños emocionales, mentales y físicos irreversibles.

La “falacia de la paciencia” se alimenta de otra falacia: la “elusión ética”: “Hasta hoy, señala Kliksberg, “los problemas sociales en la región son tratados a nivel político como un tema técnico más, de carácter neutro, en el que prima principalmente una lógica y racionalidad técnica tipo costo-beneficio. Sin embargo, enfrentarse al tema social es enfrentarse a la vida de la gente, a la sobrevivencia de su cotidianidad, y esto conlleva inevitables cuestionamientos éticos, no sólo dentro de los países, los gobiernos y diferentes miembros de una sociedad, sino también a nivel internacional” (Kliksberg, 2001). Hablar de la dimensión ética del desarrollo social latinoamericano, nos obliga a enfrentar el tema de la cultura, otro de los temas ignorados por la racionalidad instrumental que domina la discusión sobre la pobreza y la desigualdad en la región.

La dimensión cultural del desarrollo social

La racionalidad neoliberal en América Latina se alimenta de una cultura pragmática-resignada. El pragmatismo resignado constituye una forma de pensar la realidad que empuja a los miembros de una comunidad a asumir que lo políticamente deseable debe subordinarse siempre a lo circunstancialmente posible. Desde una perspectiva pragmática resignada, las limitaciones históricas impuestas por la realidad del poder se aceptan como el marco de referencia fundamental para la acción humana. A su vez, esa realidad se percibe como una condición histórica determinada por fuerzas ajenas al pensamiento y a la acción social organizada. Así, desde una perspectiva pragmática-resignada, la política se concibe, fundamentalmente, como la capacidad para ajustarse a la realidad del poder constituido.

En la actualidad, la cultura política pragmática resignada induce a los latinoamericanos a acomodarse a las limitaciones históricas que impone el mercado

global. Las excepcionales resistencias de países como Costa Rica a los tratados neoliberales de libre comercio, o la búsqueda de un modelo de desarrollo propio como la que ha iniciado Bolivia son, precisamente eso: admirables excepciones dentro de un continente que, como en el pasado, tiende a “atemperarse” a las fuerzas que operan en su contexto internacional.

Las expresiones políticas del pragmatismo-resignado varían en función del poder de los grupos que conforman las sociedades nacionales de América Latina. En los grupos dominantes, el pragmatismo resignado se expresa, sobre todo, en una actitud de indiferencia ante la pobreza y el atraso de las sociedades de la región. Enrique Iglesias, ex - presidente del BID, ha señalado que los grupos dominantes de América Latina muestran una fuerte tendencia a “tolerar” la pobreza, la ineficiencia y el subdesarrollo (Iglesias, 2001).

Detrás de la “tolerancia” a la que hace referencia Iglesias se oculta cierta indisposición por parte de las elites latinoamericanas a asumir la responsabilidad de construir verdaderos mercados para su propio beneficio material, y verdaderas sociedades nacionales para su propia seguridad, estabilidad, y proyección histórica individual y de clase. Usando las palabras de uno de los caracteres que aparecen en una poco conocida obra de teatro de Gabriel García Márquez, es posible señalar que las elites de América Latina se han resignado a vivir siendo “inferiores a su propia suerte” (ver Márquez, 1995).

La izquierda latinoamericana no ha sido inmune al pragmatismo y a la resignación. En los gobiernos de izquierda, por ejemplo, el pragmatismo resignado se expresa en su tendencia a aceptar --implícita o explícitamente--, las reglas del neoliberalismo. Esto explica, según señala Sofía Correa, que para la derecha de un país como Chile sea prácticamente irrelevante ganar o perder las elecciones presidenciales. La institucionalidad y la cultura dominante de ese país están diseñadas para construir y reproducir el modelo de sociedad al que aspiran los socios del capitalismo global (Correa, 2005).

Algo parecido sucede en Brasil. En una entrevista concedida durante su participación en el gobierno de Luis Inácio Lula da Silva, Frei Betto daba testimonio de lo que significa intentar impulsar políticas de izquierda desde las estructuras de un Estado neoliberal. Señalaba Frei Betto: “Cambiar esto [la realidad social de Brasil] es difícil... yo me siento sentado en una tortuga . . . hacemos una política social de vanguardia pero estamos obligados a realizar una política económica conservadora” (Betto, 2004).

Finalmente, en los grupos marginales, el pragmatismo resignado se expresa en las actitudes fatalistas que con frecuencia dominan la cultura y conducta política de esos sectores. El uso sistemático de la violencia por parte de las elites dominantes contra esos sectores a través de la historia de América Latina ha contribuido a su pasividad.

La indiferencia de las elites, el “atemperamiento” de la izquierda, y el fatalismo de las masas expresan un sentido de irresponsabilidad ante la historia. Esa actitud puede calificarse como “pre-moderna”, no porque exista una progresión histórica unilineal que coloca a las sociedades del mundo en una escala de desarrollo liderada por los países del Norte, sino porque el pragmatismo resignado latinoamericano se asemeja a la cultura social que prevaleció en Europa durante la mayor parte de la Edad Media. En la Europa medieval, la historia era percibida como un proceso gobernado por Dios y la Fortuna. La modernidad implicó el surgimiento de una nueva cosmovisión que le permitió a la humanidad asumir el derecho y la obligación de participar en la construcción de la historia.

El pragmatismo-resignado encuentra una de sus principales raíces en la cosmovisión providencialista reproducida por la Iglesia Católica desde la Conquista. Más recientemente, ha sido promovida mediante la visión religiosa que promueven las iglesias pentecostales. El providencialismo expresa una visión de la historia como un proceso gobernado por Dios, en concordancia con sus planes y propósitos.

Es necesario, sin embargo, señalar que la consolidación del pragmatismo-resignado y su reproducción a través de la historia de América Latina no ha dependido exclusivamente de los condicionamientos subjetivos impuestos por la doctrina providencialista difundida por la Iglesia Católica y las iglesias protestantes a través de su historia. También los condicionamientos materiales, impuestos por la influencia de los Estados Unidos y el mercado mundial, han contribuido a perpetuar la visión providencialista de la historia como un proceso determinado por fuerzas incontroladas por los latinoamericanos.

La influencia del providencialismo y del pensamiento pragmático-resignado se ha visto interrumpida en más de una oportunidad por movimientos religiosos y políticos, entre los que se destaca la Teología de la Liberación. Sin embargo, la escisión entre la historia y la humanidad que provoca la idea de un Dios providencial continúa induciendo a los latinoamericanos a aceptar que sus destinos individuales y sociales son determinados por fuerzas ajenas a su voluntad.

Múltiples estudios muestran, por ejemplo, cómo los pobres de América Latina que sufren los embates de la naturaleza atribuyen la ocurrencia de terremotos, inundaciones y otros desastres a la voluntad de Dios. En otras palabras, no logran ver las causas políticas y sociales de su tragedia.

La idea de una fuerza divina que interviene caprichosa e impredeciblemente en la historia, genera las condiciones mentales y culturales apropiadas para aceptar el poder de cualquier otra fuerza externa que, al igual que Dios, se presenta como omnipotente. En otras palabras, una mente condicionada a aceptar las decisiones de un Dios impredecible que castiga a la humanidad con hambre, terremotos y enfermedades, es una mente que está preparada a aceptar la realidad de un poder que, como el del mercado global, premia o castiga en función de una lógica que es inmune a la voluntad humana. La legitimación del papel demiúrgico del mercado, entonces, es facilitada por el precedente que representa la idea de un Dios providencial al que los pobres deben respetar y amar, a pesar de su arbitrariedad.

Y por supuesto que, al igual que el neoliberalismo, el providencialismo se manifiesta de diversas formas y en diversos grados de intensidad en los diferentes países de la región, dependiendo de sus niveles de desarrollo social, económico, político y cultural. Algunos estudios señalan que en México, 9 de cada diez personas creen en un Dios providencial y están predispuestos a pedir por la intervención de la Virgen de Guadalupe o de algún santo para resolver sus problemas (Legorreta, 2003). En Nicaragua, un estudio publicado en el año 2002 señala que el 79 por ciento de los entrevistados aseguraban que Dios, y no su voluntad personal, era la fuerza que determinaba el rumbo de sus vidas y de la historia (La Prensa, 2002). Un porcentaje más reducido de chilenos -- un 59 %-- dicen creer en milagros (Lehmann, 2002).

En Guatemala, un 80% de los entrevistados en un estudio realizado por el Pew Global Attitudes Project en 44 países del mundo reconoció que Dios jugaba un papel "muy importante" en sus vidas. La misma respuesta fue ofrecida por el 77% de las personas entrevistadas en Brasil; el 72% de las hondureñas, el 69% de las peruanas, el 66% de las bolivianas, el 61% de las venezolanas, el 59% de las mexicanas y el 39% de las argentinas (PGAP, 2002).

En los Estados Unidos, un 59% de las personas entrevistadas ofreció la misma respuesta, comparado con un 30% en Canadá, un 33% en Gran Bretaña, un 27 % en Italia, un 21 % en Alemania y un 11% en Francia. Solamente los países africanos registraron mayores niveles de religiosidad que los de América Latina (Pew Global, 2002).

Al ignorar las implicaciones políticas de las normas, los valores y las doctrinas religiosas que forman parte de la cosmovisión de los actores que operan en la realidad social latinoamericana, las ciencias sociales de la región no prestan

atención a la relación entre la cultura religiosa, la cultura política, y las estructuras de poder neoliberal que imperan en el continente.

Resumiendo: El providencialismo es un modelo teológico que, mediante el uso de conceptos y metáforas, induce a los latinoamericanos a percibir la historia como un proceso que ellos no controlan. El providencialismo dominante en América Latina genera una visión de la historia como un proceso gobernado por fuerzas misteriosas que operan de manera independiente a la voluntad de los latinoamericanos. El espíritu de resignación que esa actitud genera, facilita la aceptación de un poder que, como el del mercado global neoliberal, tiene la capacidad de presentarse como inevitable.

Papel de la Cooperación Internacional en la articulación de un nuevo modelo de Estado

El Informe sobre el Desarrollo Humano (2005) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, titulado *La cooperación internacional ante una encrucijada*, expresa en su introducción la pérdida de confianza que pesa hoy sobre la idea del desarrollo y la cooperación. Señala el informe: “No se deben subestimar todos los progresos que ha experimentado el desarrollo humano. Pero tampoco deben exagerarse. En 2003 y en lo que constituye un retroceso sin precedentes, 18 países con una población total de 460 millones de personas bajaron su puntuación en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) respecto de 1990. En medio de una economía mundial cada vez más próspera, 10,7 millones de niños no viven para celebrar su quinto cumpleaños y más de 1.000 millones de personas sobreviven en condiciones de abyecta pobreza con menos de un dólar al día. Por su parte, la epidemia del VIH/SIDA ha causado el retroceso más grande en la historia del desarrollo humano y en 2003 cobró la vida de tres millones de personas e infectó a otros cinco millones. Como resultado, millones de niños han quedado huérfanos”.

El informe del PNUD ofrece recomendaciones poco originales para mejorar la calidad de la cooperación. Una de ellas es la eliminación de la ayuda condicionada: “La ayuda condicionada incluye retornos ocultos de los contribuyentes en beneficio de empresas de los países donantes. Este retorno y los componentes condicionados de la asistencia técnica se deberían descontar de la ayuda que se informa. Además, se debe eliminar progresivamente toda la ayuda condicionada entre 2006 y 2008” (PNUD, 2005).

La recomendación del PNUD hace referencia a la ayuda financiera condicionada. Nada dice el Informe sobre la necesidad de eliminar la condicionalidad teórica y la dependencia intelectual que ha creado la cooperación mediante la imposición de un vocabulario conceptual, metodologías y premisas teóricas que han bloqueado el desarrollo de la capacidad intelectual de los países del Sur para identificar, conceptualizar, y resolver sus propios problemas. Los que pensamos que la cooperación internacional es un elemento importante en la lucha contra la pobreza y el atraso de los países de América Latina, creemos que es necesario que los países donantes y los recipientes hagan una evaluación a fondo de este problema.

Con la institucionalización del neoliberalismo en América Latina, la investigación teórica en el campo de las ciencias sociales perdió valor y con ello, la búsqueda de modelos alternativos de desarrollo. En un mundo dominado por un capitalismo triunfante la exploración de esos modelos alternativos empezó a verse como una necesidad. Lo que las ciencias sociales tenían que hacer era promover el conocimiento práctico e instrumental que facilitara la consolidación del sistema de mercado y de la democracia liberal en los países de la región. Estas premisas eran postuladas o permanecían implícitas, dependiendo de los estilos y enfoques de las agencias de desarrollo.

Muy pronto, el apoyo a la investigación crítica degeneró en actividades de promoción de trabajos de consultoría técnica disfrazados de investigación. En este

tipo de investigación “aplicada”, los investigadores de América Latina generan conocimiento práctico, a partir de las premisas que imponen los organismos financieros internacionales y las agencias de desarrollo que contribuyen a la generación de conocimiento en la región. La influencia de esos organismos y agencias no sólo radica en su importante poder político y económico, sino también en su capacidad de darle nombre a las cosas. En otras palabras, cuentan con el poder para imponer la base conceptual sobre la que actúan los gobiernos e instituciones de los países latinoamericanos. Casi siempre, esa base conceptual está compuesta por representaciones lingüísticas del desarrollo histórico de las sociedades democráticas capitalistas avanzadas. Trasplantada a otras sociedades con historias diferentes, esa base conceptual impone premisas históricas falsas a cualquier interpretación social, ya que los conceptos trasplantados no expresan ni representan el desarrollo histórico de las sociedades en las que éstos se implantan.

Se pueden ofrecer muchos ejemplos de los problemas que genera el uso del vocabulario conceptual que imponen los organismos financieros internacionales y la cooperación internacional en América Latina: las disonancias teóricas y prácticas que se derivan de la utilización acrítica del concepto de política social en países en donde no funcionan los derechos sociales; o las distorsiones analíticas que se derivan de la utilización del concepto sociedad civil en una región sin ciudadanos; o las consecuencias sociales de las estrategias de focalización adoptadas por algunos gobiernos para combatir la pobreza en sociedades mayoritariamente pobres; o las contradicciones que surgen del impulso a la integración regional y mundial de sociedades nacionales desintegradas; o la peligrosa premisa que utiliza el modelo neoliberal, cuando asume que la teoría del mercado puede ignorar, sin consecuencias, los problemas éticos y culturales propios de la región.

No se podrá transformar la región utilizando vocabularios conceptuales y modelos teóricos políticos y económicos que se alimentan de aguas históricas que los latinoamericanos no consumen. En síntesis, “no podremos mejorar, lo que no podemos explicar”. Esta es la lección que ofrece el movimiento y la teoría feminista tanto en el mundo desarrollado como en los países del Sur. La teoría feminista tomó en serio el principio que señala que “lo que no es nominado, no tiene existencia social”. La condición social de la mujer empezó a cambiar hasta que las mujeres crearon un vocabulario conceptual y modos de explicación que hicieron visible la desigualdad de género. De igual manera, la condición social de América Latina no cambiará hasta que los latinoamericanos desarrollemos los conceptos y las explicaciones teóricas que capturen la especificidad de los problemas culturales, éticos, económicos, y políticos de las sociedades de la región.

Tres tareas urgentes para las ciencias sociales de la región

El desarrollo social en América Latina muestra tres déficits que cualquier estrategia de desarrollo que se encamine a combatir la pobreza y a promover la democracia debe enfrentar: El déficit de la capacidad de regulación social del Estado; el déficit de ciudadanía y participación política efectiva en los países de la región; y el déficit cultural que mantiene a la región anclada en su propia pre-modernidad.

El desarrollo de la capacidad de regulación social del Estado no debe interpretarse como una propuesta para agigantar el Estado y, mucho menos, para convertirlo en sustituto o rival de la empresa privada. Se trata de construir un poder público y un aparato institucional capaz de filtrar los múltiples efectos de la globalización y acomodar las influencias y fuerzas de este proceso a las aspiraciones y necesidades más urgentes de los miembros de nuestra sociedad.

Para enfrentar el déficit de ciudadanía efectiva en América Latina la democracia tendría que dejar de ser un simple ejercicio electoral para transformarse en un proceso permanente de construcción de aspiraciones colectivas. De este proceso surgiría el verdadero consenso social que necesitan los países de la región: un

consenso que trascienda las visiones elitistas de los grupos que hoy controlan el poder y que no comparten el drama existencial que significa ser pobre en América Latina.

Es importante señalar que el desarrollo de la participación política y de los niveles de organización de la sociedad son procesos que refuerzan el desarrollo de la capacidad de regulación social del Estado, esencial para la protección de nuestra soberanía. La organización de la sociedad contribuye al desarrollo del poder del Estado, que funciona mejor cuando los sujetos que gobiernan no están atomizados. Al mismo tiempo, una regulación social más eficaz del Estado permite a la sociedad canalizar más eficazmente sus demandas.

El desarrollo de la participación política popular y de los niveles de organización de la sociedad es, además, imprescindible para preservar la autonomía que cualquier Estado nacional requiere hoy para enfrentar las presiones del mercado global y las influencias políticas transnacionales. Son los Estados democráticos del mundo -anclados en sociedades civiles organizadas dentro de estructuras de derechos humanos- los que hoy por hoy logran navegar mejor en las turbulentas aguas de la globalización.

Finalmente, el desarrollo de América Latina va a depender de la transformación y modernización de la cultura política de la región y, más concretamente, de la superación del pragmatismo resignado que hoy domina nuestras visiones de la historia. Esta tarea, necesariamente implica, promover la modernización de la cultura religiosa latinoamericana.

La cooperación internacional podría jugar un papel vital en la generación o regeneración del pensamiento social latinoamericano. Podría hacer una inversión de "fe" en la fuerza constitutiva de la palabra, del pensamiento y de la teoría social. Podría hacer esa inversión de "fe", basada en la experiencia de Europa y de los países que han logrado alcanzar el orden y la prosperidad.

La realidad social en general y los consensos sociales que sirven de sustento a los sistemas democráticos europeos, han sido en gran medida, contruidos teóricamente. Puesto de las palabras de Charles Taylor: las ideas y la palabra son fuerzas constitutivas de la historia. Sin ideas y sin el uso de la palabra es imposible domesticar los hechos y las circunstancias que marcan el paso del tiempo.

Los accidentes -o "la fortuna"- son factores que participan en el desarrollo histórico de las sociedades europeas. Más aún, muchas de las características de los sistemas democráticos europeos han sido el resultado de procesos y acontecimientos no-planificados. La historia europea, sin embargo, es en gran medida el resultado del pensamiento y de la acción política reflexiva que ha enfrentado los obstáculos de la historia para acomodarlos a las aspiraciones e intereses sociales contruidos a través del pensamiento político y de la teoría social.

Tal vez la cooperación internacional puede recordar esa historia y aplicar algunas de sus lecciones a la búsqueda de soluciones al problema del orden social, la pobreza y la democracia en América Latina.