

Desarrollo Humano, gobernabilidad y participación

Los informes sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires 1996-1999 analizan los principales desafíos para la acción pública y comunitaria. En ellos, a través de amplias consultas a expertos de diversas disciplinas, extracciones ideológicas y provenientes de todas las regiones, complementadas con estudios e investigaciones, se arribó con una metodología participativa a consensos fundamentales en torno al tema central que cada Informe abarcaba. La sustentabilidad, la seguridad humana y la equidad han sido señaladas como dimensiones primordiales para el Desarrollo Humano de los bonaerenses en los últimos tres informes provinciales. Si se repasan los principales argumentos contenidos en las consideraciones conceptuales de los mismos, podrá observarse que en ellos se ha coincidido en denunciar la insuficiencia de modelos teóricos y prácticas políticas que consagran la supremacía de las preferencias individualmente formadas de las personas, aun por sobre cualquier otro principio considerado valioso por la comunidad. Así, un anhelado equilibrio entre diferentes valores sociales fundamentales es reemplazado por una contradicción insoluble entre ciertos derechos individuales y otros valores, como los de equidad, libertad, sustentabilidad o seguridad. En otros términos, considerar que son naturales ciertas libertades de las que sólo pueden gozar pocas personas –en la perspectiva libertaria–, o bien que las mismas son necesarias para un futuro progreso que luego redundaría en favor de todos –en la utilitarista–, implica postular que las privaciones de millones de bonaerenses son justificables. Hace cinco años, el mexicano Carlos Fuentes diagnosticaba: “Algo se está agotando en Latinoamérica: los pretextos para justificar la pobreza”. Un lustro más tarde, puede afirmarse exactamente lo contrario: las excusas son inagota-

bles. Algunas se han reciclado, como la falta de méritos suficientes en quienes demandan asistencia del Estado, los riesgos de un gasto social excesivo para el equilibrio fiscal, o la supuesta eficiencia óptima en la asignación de recursos por parte de un libre mercado ensalzado como panacea; otras han surgido del nuevo contexto internacional, como el insuficiente crecimiento económico, la increíblemente susceptible confianza de los inversores, el advenimiento de una sociedad del conocimiento que margina a millones de personas, o la omnipresencia de la globalización.

Este proceso discursivo se refuerza en tanto la respuesta que ciertos ideólogos prefieren dar a las amenazas mencionadas es a través de una visión limitada de los conceptos de gobernabilidad y participación. La gobernabilidad es definida desde las perspectivas individualistas como la reafirmación de los límites al régimen político y el incremento de eficiencia en la gestión pública que permita aumentar la obediencia y la sumisión de los ciudadanos. Consecuentemente con esta visión, la participación es concebida en función de un modelo gerencial de organización de la sociedad civil para reemplazar a la gestión estatal en aquellas funciones que estarían implicando gastos en personal considerados excesivos.

El enfoque del Desarrollo Humano, que postula la ampliación de las oportunidades y la formación de las capacidades de las personas y las comunidades, debería servir como superador de las aporías de los planteos mencionados: la gobernabilidad podría definirse más bien como el desarrollo de la capacidad que tiene una comunidad para autogobernarse, en tanto la participación podría concebirse como la ampliación de las oportunidades de todos los integrantes de la comunidad para “formar parte” sustancial de ese pro-

ceso de autogobierno.

Un fortalecimiento de estos principios supone revalorizar el principio de descentralización de las políticas estatales. En este aspecto, el área de las políticas sociales es especialmente relevante. Si bien no es la única función estatal que debería ser objeto de descentralización, la creciente necesidad de su institucionalización ha provocado la proliferación de superposiciones entre niveles del Estado y hasta al interior de cada nivel, en el marco de una realidad que se impone a cualquier observador: su insuficiencia crónica para cubrir a quienes las necesitan. Hay quienes suponen que esta limitación se resolvería simplemente mediante un aumento del presupuesto asignado a las políticas sociales, y cierto es que esto es imprescindible. Pero si no se modifica el actual esquema de intervención, resultaría imposible conseguir los recursos necesarios para una cobertura universal y eficaz sin descuidar otras áreas de la política estatal.

Como ya fuera mencionado en el análisis que se realizó en años anteriores sobre las problemáticas de la seguridad, la salud o la educación, sería un error pretender destinar más recursos sin cambiar la orientación fundamental de las políticas. Además de ser insuficiente, esa pretensión permite justificar resultados magros mediante el latiguillo de la “falta de presupuesto”. Aquí, al igual que en otras cuestiones, se requiere una redefinición de objetivos, la reasignación de responsabilidades institucionales según niveles de intervención, la convocatoria a actores tradicionalmente excluidos de ciertas etapas de formulación y ejecución de las políticas, la integración de estrategias públicas a fin de permitir la potenciación mutua de esfuerzos hoy aislados entre sí, además de un necesario replanteo de la prioridad de las políticas sociales en la asignación de recursos públicos.

Seguridad Humana e incertidumbre

Desde principios de esta década, la disipación de la amenaza de la guerra fría permitió al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) llamar la atención sobre la subsistencia de antiguos conflictos al interior de las naciones. Además, el reconocimiento de que para muchas personas y comunidades la inseguridad deriva más de las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que del temor a una catástrofe mundial, llevó al PNUD a preguntarse: “¿Tendrán suficiente para comer ellos y sus familias? ¿Perderán su empleo? ¿Estarán seguros sus barrios y calles respecto de la delincuencia? ¿Los torturará un Estado represivo? ¿Serán víctimas de violencia en razón de su sexo? ¿Serán objeto de persecución por su religión o su origen étnico?”.

Especialmente por iniciativa del pakistaní Mahbub ul Haq, el PNUD reinstaló en el debate internacional el concepto de Seguridad Humana, entendido no como una preocupación por las armas sino “por la vida y la dignidad humanas”. De acuerdo con Haq, el concepto de Seguridad Humana debe ser interpretado como:

- ◆ seguridad del pueblo, no sólo del territorio;
- ◆ seguridad de las personas, no sólo de las naciones;
- ◆ seguridad a través del Desarrollo Humano, no a través de las armas;
- ◆ seguridad para todas las personas en todos los lugares: en su hogar, en su trabajo, en las calles, en su comunidad, en su ambiente.

Si bien la seguridad había sido concebida desde los inicios de la Organización de las Naciones Unidas como la libertad respecto al temor y a la necesidad, como dimensión del Desarrollo Humano la Seguridad Humana implica la posibilidad de las personas y de las comunidades de ampliar sus oportunidades y formar sus capacidades en forma segura y libre, en la confianza de que las oportunidades de que disponen hoy no desaparecerán abruptamente mañana.

Al igual que el concepto de libertad, la Seguridad Humana se percibe más fácilmente por su ausencia que por su presencia: la mayoría de las personas entiende espontáneamente lo que significa la in-

seguridad. Sin embargo, un análisis del concepto de Seguridad Humana permite diferenciar al menos dos niveles fundamentales: la liberación frente a amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad o la represión, y la protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, en el hogar, en el trabajo o en ámbitos públicos. Estas últimas tienen la particularidad de que constituyen –en grados diversos– riesgos contra todas las personas que integran cada comunidad. Ello lleva a la clásica diferenciación de la Seguridad Humana entre su concepción como “libertad respecto al peligro” y como “libertad respecto de la necesidad”.

El concepto actual de Seguridad Humana destaca que las personas deben estar en condiciones de cuidarse por sí mismas: todos deben tener oportunidad de satisfacer sus necesidades y llevar a cabo en forma segura la vida que para ellos tiene valor. El Informe del PNUD de 1994 afirma la existencia de cuatro características esenciales de la Seguridad Humana:

- ◆ es una preocupación universal, pertinente a todas las personas del mundo, tanto ricos como pobres;
- ◆ sus componentes son interdependientes: el hambre, la enfermedad, el tráfico de drogas, el terrorismo, la degradación ambiental y la desintegración social tienen consecuencias para todo el mundo;
- ◆ es más fácil velar por ella mediante la prevención temprana que con la intervención posterior;
- ◆ está centrada en la persona, en todas las dimensiones de la persona.

Las amenazas contra la Seguridad Humana provienen tanto de la acción de los seres humanos como de las fuerzas de la naturaleza, o incluso de una combinación de ambas fuentes, como suelen serlo el deterioro ambiental o las inundaciones. Sin embargo, la percepción que sobre tales amenazas se genera suele ser también fuente de privaciones. Por ejemplo, el miedo a ser asaltado o a perder el trabajo suele disuadir a las personas a realizar ciertas actividades cuya carencia continuada constituye una privación muchas veces más perjudicial que las amenazas que la originaron. En este sentido, el concepto de

Seguridad Humana debe integrar también una dimensión subjetiva donde se incluyan los padecimientos que proliferan en el marco de nuevas tendencias culturales.

La mayoría de los diagnósticos acerca de la actual crisis de inseguridad coinciden en un punto: la creciente ausencia de confianza en el futuro. La crisis espiritual contemporánea se debe en parte a la decadencia de la creencia –propia de la modernidad– en que el mañana será mejor que hoy, la falta de confianza en el futuro para mejorar la propia condición o, en una forma más ingenua, la crisis de la “creencia de que existen mecanismos para controlar el devenir de una sociedad desarrollada, dominar sus turbulencias y conducirla hacia formas de equilibrio más armónicas”. Como afirma Robert Castel, esta nueva concepción escéptica de la historia es indisoluble de una desvalorización del papel del Estado como conductor de estrategias que obliguen a los restantes actores a aceptar objetivos comunes y cumplir con los compromisos asumidos.

El triunfo del individualismo narcisista promueve la tendencia hacia la transformación de la dominación estatal por una nueva forma de imposición de conductas que produce una espiral de incertidumbre en las personas. Esta imposición ya no se daría en forma violenta o por medio de incentivos económicos, sino a través de un patrón de conducta íntima que –fundamentalmente a través de los medios masivos de comunicación– se difunde como criterio exclusivo de identificación de aquello que hoy suele ser calificado de “humano”.

El narcisismo, concebido como la concepción perpetuamente desengañada del mundo como reflejo de un yo inmanente, como superficie donde se proyectan las propias necesidades espirituales, promueve la difusión de una frustración íntima recurrente. Las personas son forzadas por una cultura que las hace vivir en el vacío. Un vacío que, como expone Gilles Lipovetsky, no necesariamente implica una tragedia colectiva, ya que pacifica el conflicto social, pero que también agudiza el conflicto personal e interpersonal, permite más libertad individual, “pero engendra una vida más infeliz. La lección es se-

vera; el progreso de las Luces y el de la felicidad no van al mismo paso”, y la euforia individualista tiene como contrapartida el desamparo, la depresión y la confusión existencial. La búsqueda de experiencias “fuertes” asociada a la incapacidad para sentir, la sensación de estar inmerso en “un vacío”, el hastío provocado por la profusión de placeres físicos, la acusación al otro porque no consigue estimular lo suficiente estarían relacionados con una nueva forma cultural en la cual las personas reciben el mandato difuso de emitir y recibir testimonios acerca de sus “sensaciones”, que de todas formas nunca llegan a ser suficientes como para generar la liberación prometida. Siempre se requiere más, siempre se necesita algo que supere lo ya vivido. Lo cotidiano aburre, la búsqueda de diversión implica la necesidad artificial de una serie creciente de sensaciones que a su vez sean superadas por otras más fuertes. La imposibilidad de que esto pueda ocurrir en el largo plazo lleva al hastío y al nihilismo, o al cambio radical del eje de inserción en la sociedad: así, ninguna causa es merecedora de esfuerzo continuado, ningún valor es sublimado, ningún proyecto colectivo es respetado.

Existiría un consenso relativo acerca de que estas nuevas condiciones culturales implican el surgimiento de una nueva etapa en la percepción de la seguridad de las personas. En las comunidades tradicionales, la guerra y la violencia constituyeron valores dominantes, en tanto eran los vínculos más estrechos con la trascendencia. El código del honor y de la venganza, el sacrificio, la idea de la comunidad o de la familia como grupos cerrados que deben ser defendidos ante la menor ofensa o intromisión ilegítima, conformaban diferentes modos de alianza entre las actuales y las anteriores generaciones. En este contexto, poco valor tiene la duración de la propia vida, ya que la persona es considerada una mera continuación de una comunidad que le ha dado origen y sentido. Si por un lado se viven frecuentes peligros y amenazas de violencia física, existe un mandato común de desprecio hacia quien privilegia su propia seguridad en perjuicio de la integridad comunitaria. De esta manera, si bien el integrante de la

comunidad halla en ella un sentido para su vida, la violencia y la crueldad cotidianas implican una vulneración sistemática de su seguridad personal.

Con el surgimiento del Estado moderno y la secularización de las costumbres, la violencia –tanto la estatal como la privada– pasa a poseer un criterio de razonabilidad utilitaria: la guerra, las penas, el robo, la autodefensa ya no constituyen parte de una lógica social sino un medio considerado idóneo para la consecución de determinados objetivos. Pero el progresivo ascenso del individualismo humanista implica un correlativo progreso del reclamo de pacificación social: no solamente se convierte ésta en instrumento de control estatal, sino que a la vez la crueldad y la violencia quitan prestigio a quienes las utilizan o promueven. Si bien algunas interpretaciones quisieron ver en esto una consecuencia del incremento del bienestar material, lo cierto es que éste poco pudo haber influido: en todas las épocas hubo sectores económicamente favorecidos que vincularon la prosperidad con la guerra, la violencia y la crueldad –por ejemplo, la nobleza en la época feudal. Más bien la causa de este proceso habría sido el triunfo de un individualismo que plantea como criterio de conducta deseable el progreso material e intelectual personal, con independencia de los mandatos ancestrales o grupales. El bienestar y la propiedad se imponen como nuevas formas de adquisición de honor personal o familiar, y por lo tanto la propia vida se convierte en valor supremo. La muerte deja de ser una transición para convertirse en la mayor tragedia a la cual se puede exponer una persona. Este retiro hacia la privacidad a través de la pacificación social implica un contradictorio reclamo de mayor represión por parte del Estado a quienes la amenazan, si bien se aceptan otros medios idóneos de pacificación: el Estado de Bienestar constituye una de las experiencias mejor planificadas para su logro.

Sin embargo, no todas las personas aceptaron este modelo de acción como único mandato cultural válido. La visión de un futuro más desarrollado y más justo fue a la vez motivo para la elaboración de estrategias de canalización del esfuer-

zo grupal hacia una liberación de las naciones de la dependencia extranjera, o hacia la dignificación de las condiciones de vida de los sectores socialmente postergados.

Pero esta tendencia aparentemente lineal hacia un mayor individualismo, especialmente en los últimos lustros, dio origen a la rápida difusión –si bien a diferente velocidad en las diversas comunidades– de una cultura que amenaza con consolidarse como una nueva etapa en la historia: el narcisismo. El afán de progreso individual comienza a procurar una situación de igualdad más espiritual que material que impide el surgimiento de cualquier autoridad moral o política, donde todo proyecto político es degradado, denunciado de hipócrita o interesado. La desestructuración de los mecanismos públicos globales de protección social –en parte debido a la crisis económica y en parte por el resurgimiento de una ideología fundada en la desigualdad–, si bien otorga mayor potencia a la iniciativa individual de la persona, a la vez la deja sola contra el mundo. Mientras el individuo narcisista se ve liberado de una carga moral que consideraba poco razonable, observa cómo caen sobre sus hombros cada día más responsabilidades. Si hoy los éxitos son consecuencia exclusiva de un mérito propio –y ello legitima el no tener que compartir sus frutos–, los fracasos lo son de una culpa también exclusivamente personal –y entonces se justificaría la denegación de colaborar resignando privilegios adquiridos para solucionar la situación de los excluidos. La responsabilidad autónoma por el propio porvenir viene inextricablemente acompañada de la soledad para afrontar los fracasos. Ya hace más de 160 años, Alexis de Tocqueville afirmaba que “el individualismo es un sentimiento pacífico y reflexivo que predispone a cada ciudadano a separarse de la masa de sus semejantes”. Así, “el hilo de los tiempos se rompe a cada paso y la huella de las generaciones desaparece. Se olvida fácilmente a los que nos han precedido y no se tiene idea de los que seguirán”. Los individuos crecientemente “se satisfacen a ellos mismos, no deben nada a nadie, no esperan, por así decirlo, nada de nadie; se

habituán a considerarse siempre aisladamente y se figuran que su destino está en sus manos”.

La institución social que continúa sirviendo de principal sostén para evitar el vacío social es la familia, punto de apoyo y referencia que aún otorga sentido y certidumbre a la vida de las personas, que brinda significado de trascendencia y sirve de conexión de la persona con la historia de su comunidad.

La desresponsabilización del Estado y de los partidos políticos, la intención de reducir la problemática de la desigualdad y de la exclusión social a una mera “buena voluntad” –o, peor, a la compasión– de personalidades políticas que se asumen solamente como buenos administradores, la desaparición de proyectos de transformación estructural de la sociedad provocan el surgimiento de nuevas formas de mistificación: sectas, bandas callejeras, fanáticos de grupos musicales, barras bravas son simplemente algunas de las salidas que la inconstante pasión narcisista encuentra al nihilismo denominado “posmoderno”.

El individuo narcisista, desestabilizado y rodeado de un mundo que ha perdido sentido, amplifica todos los riesgos que lo rodean. Ya no tiene el pasado como punto de referencia ni el futuro como meta que oriente su acción social. Incertidumbre y violencia son las consecuencias más visibles de esta crisis. Por un lado, el escepticismo y la sospecha en las instituciones sociales llevan a una situación de incertidumbre que busca refugio en la intimidad de la familia o en el aislamiento de la propia personalidad. Por el otro, la ausencia de futuro y la creciente creencia en que las privaciones son producto de la injusticia de unos pocos provocan violencia y adicciones, ya no guiadas por un criterio de utilidad sino más bien por alienación. Así, la sociabilidad retrocede, pues a la violencia y a la incertidumbre se aspira a responder con la autodefensa en espacios cercados, en tanto la exclusión que ellos producen retroalimenta la espiral de violencia: cuando el crimen comienza a ser una actividad de muy alto costo personal, se desprofesionaliza, desciende la edad de quienes delinquen, por falta de

conciencia de los riesgos que se corren.

Esos jóvenes se endurecen, se autoafirman interviniendo en el mundo de los adultos en el supuesto plano de igualdad que permite la violencia. Acusan a los dirigentes políticos y sociales de no poder comprender las privaciones que sufren porque no comparten sus condiciones materiales, o porque pudieron aprovechar oportunidades que en la actualidad parecen haber desaparecido. Si ha perdido prestigio la imputación de injusticia contra la estructura de desigualdad que genera el capitalismo incontrolado, entonces la culpa la tienen personalmente todos y cada uno de los supuestos responsables, ya no por una acción o una potencialidad económica considerada reprochable, sino meramente por encontrarse del otro lado del muro. En esta lógica de violencia y desprecio, la imagen actual del “burgués maldito” no se justifica ya en el hecho de que éste tenga en sus manos un poder económico que le permitiría explotar impunemente a los trabajadores, sino más bien en la ignominia de que disfrute públicamente de privilegios que hacen más insufrible la condición de los excluidos. Si la violencia social de las décadas pasadas procuraba legitimarse en su utilidad, la violencia personal que hoy predomina se deriva de un diagnóstico ingenuo e impreciso, inocuo para las estructuras de desigualdad: la imputación personal a quienes disfrutaban de ciertos privilegios materiales de provocar la falta de futuro.

Economía, política y sustentabilidad

Los argumentos teóricos centrados exclusivamente en la promoción del crecimiento económico –o en la remoción de los obstáculos que lo frenan– como principal y hasta exclusivo agente de bienestar de la comunidad suelen dejar de lado la relevancia de la sustentabilidad del Desarrollo Humano.

Desde el punto de vista de la sustentabilidad, es incorrecto considerar únicamente los objetivos públicos que pue-

den justificarse por razones económicas de corto plazo. Las principales restricciones a estos enfoques se basan en los riesgos que implican los recursos energéticos y materiales agotables o lentamente renovables y en la generación de degradación ambiental cuando sus efectos son de larga duración.

En primer lugar, se plantea que la extracción de recursos naturales se realiza sin la asignación de una valoración coherente de las necesidades de generaciones futuras. Ello es así debido a las siguientes razones:

- ◆ En relación con los bienes renovables sin dueño –por ejemplo, el agua–, su gratuidad restringiría la posibilidad de limitar su agotamiento mediante políticas convencionales. La solución basada en ponerle precio a su extracción es inaplicable en la mayor parte de los casos, ya sea por cuestiones operativas o bien porque implicaría un obstáculo insalvable para los sectores de menores recursos.
- ◆ Por otro lado, algunos autores distinguen entre los bienes comunales –por ejemplo, algunos espacios públicos de recreación– y los bienes sin dueño, teniendo aquéllos mayores probabilidades de subsistir, por cuanto existen para ellos pautas tradicionales de explotación y un sistema de normas –generalmente no escritas– protegidas por un conjunto de personas interesadas en su cumplimiento.
- ◆ En cuanto a los recursos agotables, la capacidad asignada a generaciones futuras para demandarlos en un supuesto mercado intergeneracional estará minusvalorada por su imposibilidad de participar en los mercados actuales, y es incierta la posibilidad de su reemplazo por una hipotética suficiencia en la futura generación de tecnologías alternativas.
- ◆ Aun en este último caso, podría ocurrir que las nuevas tecnologías reemplacen a las fuentes agotadas de generación de energía y materiales, pero a un costo tan elevado que provoque un fuerte aumento en la inequidad entre personas o entre comunidades.

En segundo lugar, el intento de

controlar la degradación o contaminación ambiental a través de su internalización en el mercado —es decir, por medio de la imposición planificada de costos adicionales a quienes la produzcan— se enfrenta con otro conjunto de obstáculos:

- ◆ La incertidumbre respecto a los efectos nocivos que produce una determinada actividad —o las interacciones entre diferentes actividades— favorece la degradación ambiental: no se aplican medidas de protección cuando no se conocen con exactitud las consecuencias negativas que la producción o el consumo actuales tienen sobre el ambiente.
- ◆ Ello puede a la vez agravarse por los rezagos que podrían producirse a partir del momento en que se reconocen las consecuencias de una actividad, o del que se terminan de reconvertir las unidades productivas que la generan, y el tiempo que tardan sus efectos en terminar de producir consecuencias perjudiciales para la naturaleza. Por ejemplo, los gases emitidos por aerosoles permanecerán en la atmósfera durante muchos años aun cuando se hayan dejado de producir.
- ◆ Cuando se reconoce que cierto tipo de degradación ambiental produce enfermedades, la propuesta de su internalización para limitarla implica en la práctica otorgar “permisos para envenenar”. No sólo crean un “mercado de males”, sino también nuevos regímenes de propiedad que no son fáciles de modificar o eliminar. Lo mismo ocurre cuando se legaliza la comercialización de productos nocivos para la salud a un precio superior, que supuestamente compensa los daños que generan.
- ◆ Por otro lado, la internalización es insuficiente cuando el análisis económico demuestra que “es más barato contaminar”. Y esto puede ocurrir a nivel personal —porque se obtienen beneficios superiores a los costos de contaminar—, a nivel de una nación —porque algunas consecuencias se globalizan—, o a nivel generacional —porque lo sufren las generaciones futuras. Es decir, podría seguir produciéndose determinada actividad económica que degrade el ambiente si por una circunstancia coyuntural

quien la realiza obtiene mayores beneficios que los costos de su internalización —por ejemplo, si le permite desterrar a la competencia, o si consigue evadir los controles—, si el país que la permite no es el único que sufre sus consecuencias, o si las actuales generaciones no van a verse perjudicadas por ello.

La sustentabilidad ambiental sólo podrá tener plena vigencia para todas las personas en la medida en que sea considerada como un objetivo superior de las políticas públicas, no postergable por conveniencias económicas o políticas inmediatas. Si bien es innegable la utilidad de ciertos instrumentos económicos de preservación ambiental, son insuficientes los planteos exclusivamente económicos debido a que es imposible evitar la arbitrariedad de cualquier evaluación de las externalidades ambientales. En definitiva, la sustentabilidad ambiental solamente puede considerarse en términos sociopolíticos. Sin embargo, el problema de la sustentabilidad ambiental carece de un punto de vista político unívoco. El mero discurso es incapaz de superar las contradicciones entre racionalidades sustantivas opuestas.

La ciencia de la Ecología se caracteriza por tomar como objeto de estudio a la interactividad de los componentes de un sistema complejo, compuesto a la vez por subsistemas heterogéneos, interdefinibles y con funciones mutuamente dependientes, que no pueden ser explicados plenamente mediante la simple adición de estudios particulares. En este sentido, se constituye en modelo explicativo del cual el paradigma del Desarrollo Humano deberá extraer principios análogos para comprender la realidad en función de un conjunto muy dispar de racionalidades alternativas, en oposición a la pretensión hegemónica del pensamiento único economicista.

Sin embargo, el conflicto entre sustentabilidad y racionalidad económica no puede ser explicado en su totalidad por un modelo interdisciplinario o de sistemas complejos, ya que algunas de sus características fundamentales se originan por la distribución de recursos sociales y de poder.

La asignación de beneficios y responsabilidades en todo modelo de desarrollo está fuertemente condicionada por la distribución preexistente de recursos y por las valoraciones predominantes al momento de formularse tal modelo. La explicación sistémica sería insuficiente, por cuanto no permitiría emitir juicios de valor sobre cuáles de las distribuciones de recursos posibles son deseables. Por ejemplo, si se deseara establecer derechos ambientales a través de una internalización fundada en precios “sombra” –es decir, en función del estudio de una potencial demanda de tales derechos si estuvieran efectivamente en oferta–, su asignación estaría fuertemente condicionada por la actual distribución de derechos de propiedad e ingresos. Esto sólo se evitaría si existiera un conjunto hegemónico de teorías o creencias que indicaran que una asignación más equitativa constituye un imperativo categórico.

Este último aspecto es destacable, ya que los enfoques más pesimistas respecto a la sustentabilidad del Desarrollo Humano pronostican el inexorable triunfo de los intereses particulares –por ejemplo, la tendencia de los propietarios de los recursos naturales a sobreexplotarlos– sobre los derechos de incidencia colectiva, también denominados por la doctrina jurídica “derechos difusos” o “intereses difusos”. Una postura más realista deberá comprender la presión de los intereses particulares sobre la sustentabilidad ambiental, pero a la vez tendrá que reconocer la vital trascendencia que tienen las ideas en las normas de acción de una comunidad.

Desde diferentes orientaciones ideológicas, que podrían ir desde el materialismo marxista hasta el estructural-funcionalismo, se plantea la insignificancia de las ideas y los valores en las principales decisiones políticas de una comunidad, relegándoselas al terreno de las utopías. Sin embargo, es innegable que existe una inextricable interrelación entre tales concepciones y las prácticas económicas, sociales y políticas predominantes. Por eso es imposible separar la realidad social de las diversas formas de conciencia que la comunidad tiene de ella. Con esta afirmación no se pretende llegar a una subli-

mación idealista, ni negar los elementos utópicos de las grandes concepciones filosófico-políticas que fundamentaron los más diversos órdenes sociales. Simplemente, se reafirma la importancia que tienen los valores y las ideas dominantes de cada época para determinar las condiciones en las que las personas interactúan.

Más aún, debido a que los fenómenos sociales suelen ser provisionales, la generalización acrítica de la información fundada solamente en lo positivamente observable –como única fuente de conocimiento “científico”– lleva a posturas que glorifican a las instituciones dominantes en cada momento histórico. En estos enfoques positivistas, lo “objetivo” –que vendría a estar formado predominantemente por la estructura material– se convertiría en el elemento fundamental de toda evolución social, mientras que lo “subjetivo” –las ideas, los valores, las creencias, los mitos– perdería relevancia en la determinación de la dirección que tal evolución pudiera llegar a tener. Sin embargo, en los procesos históricos lo denominado como “subjetivo” muchas veces ejerce un condicionamiento tanto o más fuerte que lo pretendidamente “objetivo”. Por ejemplo, las ideas políticas sostenidas con firmeza por toda una comunidad constituyen el más incontestable de los poderes políticos. La creencia ciega en ciertas instituciones puede ser un obstáculo más sólido que la falta de ciertos recursos naturales.

En este sentido, corresponde destacar la existencia actual de una serie de ideologías cuya difusión implica un esquema de disuasión contra la orientación de la comunidad hacia estructuras sociales que preserven la sustentabilidad ambiental o aseguren a las personas el acceso a un trabajo productivo; entre otras:

- ◆ el convencimiento de que la globalización es un proceso ajeno e irresistible respecto al cual las comunidades únicamente pueden someter todas sus pretensiones de autodeterminación y competir para anticiparse en forma complaciente a los deseos de los grandes inversores internacionales;
- ◆ el mito de la superioridad del mercado como mecanismo anónimo y suprarra-

cional de asignación perfecta de recursos escasos, cuyos dictados no pueden ser ignorados so pena de sufrir graves escaseces en el futuro;

- ◆ la ciega confianza en que la tecnología solucionará todas las limitaciones materiales en un futuro cercano, por lo cual resultaría contraproducente restringir la utilización de los recursos actualmente disponibles;
- ◆ o el argumento que afirma que la sustentabilidad ambiental y el trabajo productivo son dos objetivos opuestos, es decir, que proteger el ambiente supondría reducir oportunidades laborales, y que ampliar el producto o la mano de obra empleada implicaría un incremento en la tasa de explotación de recursos agotables o en la contaminación generada.

Sin embargo, la principal fortaleza de los proyectos centrados en la sustentabilidad es la confianza en que el futuro demostrará que sus supuestos son correctos. Con esa convicción lograrán ampliar la difusión de sus proyectos y a la vez incorporar a ellos crecientes porciones de la comunidad. Pero eso no se logrará a través de planteos apocalípticos en materia ambiental, es decir, por medio de los llamados a reflexionar ante el peligro inminente de un desastre ecológico, pues las distorsiones en la consideración del riesgo impiden que tales llamados tengan un efecto perdurable.

Las percepciones humanas suelen estar distorsionadas por falacias ecológicas que impiden ver la totalidad de los efectos de las acciones. Pese a que los contextos de significado de la existencia y de las acciones de las personas se han ampliado como consecuencia de la unificación del espacio comunicacional mundial, su conciencia fundamental sigue radicada en el ámbito de la “experiencia directa”. Si sólo la certidumbre total respecto del desastre hace que las personas modifiquen las conductas nocivas; si la existencia de al menos una pequeña probabilidad de salvación es motivo para que tales conductas persistan; si prevalece una preferencia exagerada e irracional por el presente respecto a un futuro que, incluso debido a las predicciones alarmistas, podría

no llegar a ocurrir; si sólo la visión directa y reciente de una tragedia genera la dosis suficiente de temor para permitir cambios en la dirección de las acciones... Si estas actitudes continúan siendo dominantes, los discursos apocalípticos nunca serán suficientes por sí para lograr transformaciones importantes en las estructuras sociales que afectan la sustentabilidad del Desarrollo Humano.

Sólo podrá producirse una profunda reforma en la medida en que se modifique la concepción del régimen político imperante en la actualidad. En la medida en que se siga justificando exclusivamente por la maximización del bienestar agregado a través de la formación en privado de preferencias individuales, resultará imposible llevar adelante políticas públicas que en procura de la sustentabilidad vulneren derechos adquiridos.

La doctrina predominante en las modernas democracias occidentales se funda en el supuesto individualista de que los valores relevantes son las preferencias personales de quienes se encuentran en condiciones de votar, ignorándose los derechos de quienes habitan otras naciones y las oportunidades de las generaciones futuras. Llevado este principio hasta un punto extremo, las futuras generaciones carecerían de cualquier derecho a reclamar contra las políticas que afectan sus posibilidades de vida, debido a que se encontraría en contra de la lógica individualista suponer que tiene derechos una persona que, de continuar la tendencia actual, no llegaría a nacer. Esta aporía sólo podrá resolverse mediante una revalorización del concepto de comunidad, como una continuidad histórica que liga el pasado con el futuro.

Por otro lado, de acuerdo con la concepción dominante, las preferencias personales se agregan por un proceso electoral luego de formarse privadamente, en un ámbito de “libertad negativa” en el que tales preferencias no se justifican en pública discusión. Esta visión se opone a la de un régimen ideal en el que los valores aceptables sólo podrían ser impersonales, fundados no en intereses privados sino en principios públicamente justificables; esto es, en el doble sentido del térmi-

no “público”: lo que interesa al conjunto y lo que es conocido por todos. Si, de acuerdo con la actual ideología individualista, “las preferencias no se discuten”, la política o la economía consistirían simplemente en la posibilidad de compatibilizar intereses idealmente autónomos, sin necesidad de apelar a argumentos fundados en intereses comunes, tales como la sustentabilidad ambiental o el acceso de una comunidad al trabajo productivo: se trataría del triunfo del viejo anhelo liberal de “la política mocha”.

También debería descartarse la ilusión de un principio de “ecologismo tecnocrático”, ya que no es posible suponer un condicionamiento genético al consumo de energía y materiales que permita establecer, mediante una racionalidad científica “empíricamente fundada”, cuáles deben ser las prioridades de utilización de energía y materiales por parte de las comunidades. Tales prioridades sólo pueden hallarse a través de un debate abierto que permita encontrar un consenso social respecto a la significación asignada a la sustentabilidad ambiental, no expresada en términos de hipotéticos acuerdos interpersonales, sino en función de la ejecución de políticas públicas participativamente formuladas y evaluadas. Ya un entusiasta glorificador del individualismo, Hayek, había criticado los enfoques ecológicos tecnocráticos adjudicándoles pretensiones de “ingenieros sociales” totalitarios, al estilo de Saint-Simon. Una crítica de esta posición reconoce que no todo enfoque crítico del iluminismo conquistador de la naturaleza supone un abandono al totalitarismo o al naturalismo irracional. La necesaria recomposición del papel de la persona en su comunidad y en el mundo deberá contradecir la concepción del individuo como un soberano absoluto del universo cuyas preferencias personales se encuentran fuera de toda necesidad de ser justificadas públicamente.

El dilema entre el respeto irrestricto de las preferencias individuales –que podría llevar a catástrofes ambientales– o el establecimiento de una dictadura tecnocrática –que supuestamente permitiría resguardar a la humanidad de su destrucción a costa de la vulneración de la liber-

tad política– podría ser superado mediante la recreación de un ideal democrático donde la universalidad de la razón se imponga al dilema de los intereses, donde la autonomía personal sea entendida como elección públicamente razonada de principios y no como la formación privada y arbitraria de deseos, donde la potenciación de la acción política promueva la participación.

Precisamente la participación en la cuestión ambiental es fundamental para el logro de un Desarrollo Humano Sustentable, debido a que la insuficiencia de la información y la inestabilidad de las valoraciones en la materia hacen insuficiente cualquier procedimiento de evaluación centralizada. No podrán ser suficientes las encuestas, ni el voto, ni la asignación de precios a la contaminación o a la degradación de recursos naturales, pues con estos métodos de relevamiento de voluntades sólo se constituyen grupos ocasionales que no se conocen entre sí y no confrontan experiencias y percepciones, que no pueden cooperar para elaborar ideas o valoraciones fundadas en el bien común.

Pero si bien la ampliación de la participación constituye un aspecto crucial para el logro de un Desarrollo Humano Sustentable, sólo la elevación de la sustentabilidad ambiental y del derecho al trabajo como objetivos no negociables, de forma similar a la consideración actual de los derechos humanos, permitirá su efectiva protección. Los instrumentos económicos podrán servir coyunturalmente para promoverlos sin requerir de costosas penalizaciones. Pero sólo podrá garantizarse su plena vigencia para todas las personas en la medida en que sean considerados objetivos superiores de las políticas públicas, no postergables por conveniencias económicas o políticas inmediatas.

Desarrollo humano y equidad

Como se afirmara en los apartados precedentes, la consolidación de un régimen político que sublima el principio de

la supremacía de las preferencias individuales conforma un dilema insoluble que deviene en una amenaza a la sustentabilidad del Desarrollo Humano; además, la tendencia cultural predominante hacia el narcisismo difunde una percepción de incertidumbre que, generalizada, constituye un menoscabo para la Seguridad Humana. Ahora bien, el diagnóstico sobre el malestar y la crítica sobre la perversión de la estructura social actual no pueden estar completos sin la caracterización de una tercera amenaza fundamental para el Desarrollo Humano: el explosivo incremento de la desigualdad socioeconómica. También en este caso, el encumbramiento de una ideología que afirma la preservación de ciertos derechos individuales por sobre cualquier otro valor social permite la generalización de una amenaza para el Desarrollo Humano de millones de personas que se encuentran privadas de sus necesidades básicas en un contexto nacional y local de crecimiento inédito de la riqueza.

Al igual que en los principios analizados en los apartados precedentes, en el caso del crecimiento de la desigualdad, las oportunidades de la comunidad de gobernarse en forma autónoma se ven limitadas fuertemente por la proliferación de una amenaza global. También aquí, la participación comunitaria podrá servir como principio motor de un cambio de estructuras que permita incluir dimensiones hoy minusvaloradas: la sustentabilidad, la Seguridad Humana y la equidad.

El crecimiento de la desigualdad es un fenómeno que se registra en muchas naciones, pero ello no habilita a considerarlo como algo inevitable, como una fatalidad a la cual todas las comunidades deban acostumbrarse. La equidad no solamente es un bien público deseable para toda comunidad, sino que además produce otros bienes públicos esenciales difícilmente alcanzables en su ausencia, tales como el contribuir a la paz social, a la integración armónica de las familias, a la conciencia cívica y a la capacidad de concertación social.

El Premio Nobel Amartya Sen demostró que el crecimiento económico no produce por sí efectos mecánicos sobre la salud y la educación de las comunidades.

Si se origina en forma conjunta con un aumento de la desigualdad, puede incluso producir el efecto contrario. La percepción de un crecimiento de la injusticia social desincentiva la asistencia a establecimientos educativos y destruye el clima de confianza social que permite aumentar la esperanza de vida al nacer, como se demuestra en recientes investigaciones realizadas por centros de investigación en los países con más alto Desarrollo Humano.

La experiencia internacional demuestra que los países que en el largo plazo sostienen mejores resultados en sus indicadores de Desarrollo Humano son aquellos que apostaron conjuntamente a obtener resultados macroeconómicos favorables y buenos índices de equidad. Estos procesos se retroalimentan: por ejemplo, si se los compara con el resto de América Latina, los datos estadísticos sobre salud y educación son aceptables en la Argentina; sin embargo, si se los desagrega en función de los diferentes estratos socioeconómicos, en algunos casos llegan a ser preocupantes. En la Argentina, la inversión pública y privada en salud y educación no tiene correspondencia suficiente con los resultados obtenidos en esperanza de vida y escolarización. Las causas de esta incongruencia podrían explorarse a través del análisis de la eficiencia del gasto –público y privado–, o bien por medio del examen de la desigualdad socioeconómica. Ambas explicaciones están estrechamente asociadas, en tanto las mayores ineficiencias se producen entre los sectores de elevados ingresos, donde el monto del gasto es exageradamente alto en comparación con los resultados alcanzados.

La equidad es un principio estrechamente vinculado con el de Seguridad Humana. Los riesgos y amenazas que las personas viven cotidianamente se incrementan ante situaciones de inequidad. El problema de la desigualdad alcanza su manifestación más extrema en el campo de la seguridad, pues hace referencia a una injusta distribución del derecho a la vida: la enfermedad, la violencia, la insuficiente alimentación son fenómenos que se sufren en forma diferente según la situación socioeconómica de cada persona.

Si se nace en un hogar pobre, es mayor la probabilidad de enfermarse, de morir más joven, de sufrir violencia, de recibir una educación insuficiente o un salario inferior, de estar desocupado o subocupado durante largos períodos.

La inequidad en la satisfacción de necesidades básicas, en el acceso a los servicios públicos, en las oportunidades laborales o educativas, en el ingreso, en la alimentación, en el trato recibido por parte de las instituciones públicas y privadas constituye un importante obstáculo para el despliegue de las oportunidades vitales de las personas y las comunidades en un marco de certeza y confianza.

El principio de equidad sirve como marco analítico para la formulación de tres dimensiones fundamentales del concepto de Seguridad Humana: socioeconómica, ambiental y pública. La inequidad socioeconómica implica inseguridad para las personas, en tanto obstaculiza el acceso a un trabajo estable y dignamente remunerado, a un ingreso asegurado ante la vejez o la incapacidad, al crédito, a la capacitación laboral, o a la competencia económica en condiciones legítimas.

La polarización en la distribución de ingresos y bienes provoca asimismo inseguridad respecto al entorno ambiental: no solamente genera límites para el acceso a los servicios sociales, sino que también promueve el consumo desmedido de los recursos naturales no renovables y la emisión descontrolada de productos contaminantes. Además, suele ser causa de la profusión de las adicciones ante la carencia de percepción de futuro. Por otro lado, muchos accidentes son causados por la presión que sufren las personas de bajos ingresos a someterse a condiciones laborales riesgosas o indignas.

También la concentración económica es causa del incremento de la violencia, tanto social como familiar, de la marginación social, del desencanto y de la apatía política y social.

A la vez, la inseguridad es causa de inequidades. La inseguridad socioeconómica provoca un aumento en la polarización de bienes e ingresos, generalmente a través de incrementos en los costos de ac-

ceso causados por mayores riesgos y amenazas. La inestabilidad laboral es causa de reducción de los salarios. Un ambiente inseguro suele provocar inconvenientes de salud, que generan además un deterioro en las oportunidades económicas de quienes los sufren. La violencia social es sufrida en mayor medida por las personas de menores ingresos, quienes además deben tomar frecuentemente precauciones que son demasiado onerosas para sus posibilidades.

La marginación social es también una de las principales causas de la heterogeneidad económica. La participación en instituciones del Estado y de la comunidad, basada principalmente en la conciencia de la efectividad de la propia acción para el logro de objetivos valorativamente fundados, es un recurso idóneo para enfrentar situaciones de pobreza y precariedad ocupacional.

Por otra parte, inequidad y seguridad no solamente se vinculan desde el punto de vista individual, sino que también son dimensiones estrechamente asociadas desde un enfoque comunitario. Las condiciones de igualdad de oportunidades y de recursos constituyen una garantía para la Seguridad Humana. Violencia, desempleo y enfermedad, si bien son fenómenos generalizados a escala mundial, representan consecuencias naturales aunque evitables del incremento de la desigualdad.

La tensión entre los principios de Seguridad Humana, equidad y sustentabilidad no puede ser resuelta por medio de un criterio meramente interindividual de asignación de preferencias personales, sino a través de una evaluación valorativa de su relación a la luz de una consideración de la comunidad en su conjunto, considerando a la vez la diversidad de las valoraciones de todos los grupos sociales y la visión que liga su composición actual como una continuidad del pasado con una proyección sobre un futuro común.

Así, la perspectiva individualista a ultranza obstaculiza la consecución de tales objetivos, en tanto procura equilibrar preferencias generadas en forma atomizada en base al supuesto de que pueden ser

compensadas. Solamente el acuerdo acerca de cuál orden social puede ser considerado válido para el conjunto de la comunidad permitirá superar tales tensiones.

Acerca del concepto de gobernabilidad

Hace un cuarto de siglo se inició una serie de trabajos teóricos acerca de la gobernabilidad, concebida originariamente como la remoción de aquellos límites que impiden cumplir sus objetivos a las instituciones públicas. Sin embargo, el problema contenido en tal concepto no es absolutamente original en la reflexión teórica sobre la política: el debate sobre las formas de gobierno, sobre la eficacia de la acción estatal, sobre la naturaleza de los recursos que permiten el establecimiento de sistemas de dominación de algunos grupos sobre el resto de la comunidad, sobre las relaciones entre el poder político y el poder social y económico, sobre la legitimidad de las instituciones públicas se ha venido desarrollando durante siglos, atravesando las más diversas perspectivas ideológicas. En buena medida, los primeros análisis —entre los cuales se pueden incluir los de Ralf Dahrendorf, Norberto Bobbio o Mancur Olson— hacían referencia casi exclusiva a la sobreexigencia propia de los regímenes democráticos. Estos estudios reflojaron el postulado de Alexis de Tocqueville que, ya a mediados del siglo XIX, analizaba el malestar de las sociedades más igualitarias, provocado por la percepción negativa de condiciones de vida juzgadas por ideales públicos muy exigentes.

Las posturas más tradicionalmente conservadoras en la actualidad hacen hincapié en el exceso de funciones que el Estado de Bienestar había asumido y que aún no se han desmantelado por completo: para ellos, la gobernabilidad es un problema de supresión de actividades gubernamentales negativas para el libre funcionamiento del mercado. Algunos autores, entre ellos Samuel Huntington, llegan a prescribir una impermeabilización de “las instituciones públicas frente a las demandas sociales inconvenientes para el mercado”, aceptando incluso el riesgo de “introducción de elementos de autoritarismo”.

Una postura similar adoptan los neoconservadores que centran su crítica no en el mercado sino en el poder estatal. Nozick y Hayek son los más reconocidos partidarios del “Estado mínimo”, abiertamente hostiles a la redistribución de la riqueza mediante políticas fiscales, consideradas por ellos formas sospechosas de totalitarismo. En esta concepción, la gobernabilidad se refuerza en la medida en que el Estado solamente asume la función de garantizar la seguridad pública y la eficacia de los contratos.

También los “liberales” democráticos, partidarios de cierto reformismo social, ponen el énfasis en el riesgo de que “la pasión por la igualdad” —que mencionaba Tocqueville— genere una sobrecarga en las instituciones estatales que podría transformarse en una amenaza para la libertad política y económica. Desde esta perspectiva, la gobernabilidad consiste en restringir la esfera de la política hasta el límite del mercado, a fin de permitir la reconstrucción de su autonomía.

También desde posturas más reformistas existieron trabajos pioneros en la temática: Macpherson y Habermas afirmaron en la década de 1970 que la crisis de legitimidad del Estado de Bienestar implicaría la crisis de un modelo político de preservación de la desigualdad en el marco de la dominación económica de un grupo privilegiado. Esta crisis permitiría la potencial recurrencia a soluciones autoritarias. Más recientemente, Claus Offe analiza la difusión de valores individualistas que obstaculizan la solidaridad entre los dominados.

Por último, especialmente desde los organismos internacionales se subrayan las amenazas a la gobernabilidad que se generan en el ámbito internacional, en el marco de una proliferación de nuevos escenarios financieros, comerciales, políticos y ambientales.

Estas concepciones se relacionan estrechamente con las diferentes “visiones de la pobreza en América Latina” analizadas en un reciente trabajo del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP). Son vinculaciones que explican en buena medida las diferentes concepciones relativas al papel de las

políticas sociales en la promoción de la gobernabilidad. La visión “modernista-tecnocrática” concibe a la pobreza como producto de una enfermedad que debe ser erradicada para que no infecte al “cuerpo social sano”; las soluciones suelen encontrarse en propuestas de crecimiento económico que permitan revalorizar las riquezas que los pobres poseen y que actualmente no son valorizadas. La visión “asistencial-represiva” ve a la pobreza como un peligro social y político que debe mitigarse mediante “la asistencia, la reeducación y la represión”. La visión “caritativa” considera moralmente inaceptable a la pobreza, y reclama solidaridad hacia los afectados, expresada mediante una ética personal entre el donante y el receptor, ejercida predominantemente a través de organizaciones no gubernamentales.

Pese a sus diferencias, estas perspectivas teóricas comparten una concepción común sobre la gobernabilidad: la delimitación de un espacio para la actividad de las instituciones estatales definido por la legitimidad que se les otorga, en el cual la voluntad política del grupo gobernante consigue objetivos por medio de la obtención de obediencia cívica. Así, los estudios sobre gobernabilidad democrática han tratado sobre los dilemas entre legitimidad y eficacia, la sobrecarga de presiones y demandas al gobierno, las tendencias corporativas en el mercado y la sociedad civil, los cambios tecnológicos y las nuevas amenazas demográficas, ambientales o sociales.

También estas perspectivas suelen hacer referencia a una tensión crónica entre participación y gobernabilidad, en tanto un “exceso” de demandas al gobierno o al conjunto del régimen político podría conllevar una crisis de legitimidad o de eficacia. Sin embargo, la demanda dirigida a los gobernantes refleja también un reconocimiento de la legitimidad de su función, aunque sea crítica respecto a sus orientaciones o a su capacidad de actuar eficazmente. Las demandas al régimen político podrían ser excesivas para los recursos disponibles en el corto plazo y hasta inconsistentes, pero aun reclamos de esta naturaleza configuran la oportunidad de afirmar una esfera de legitimidad de la acción po-

lítica. Por el contrario, la apatía política constituye una amenaza potencial hacia el régimen democrático, en tanto no necesariamente implica consenso pasivo: puede ser reflejo de una indiferencia no sólo hacia las políticas de gobierno sino también hacia el conjunto del régimen político, o bien de la exclusión de la legitimidad de la acción gubernamental en algunas áreas de interés público.

Desde el enfoque del Desarrollo Humano, el concepto de gobernabilidad debe ser visto como el fortalecimiento de la capacidad de todos los integrantes de una comunidad para gobernarse, controlando eficazmente tanto las amenazas que provienen de sus propias contradicciones como del contexto regional e internacional. Superando la visión administrativista que centra el concepto simplemente en el cumplimiento de procedimientos para el logro de objetivos formulados a través de normas sustantivas, la gobernabilidad también implica el desarrollo de la capacidad de las instituciones públicas y comunitarias para formular y ejecutar proyectos políticos transformadores. En este sentido, no solamente implica el cumplimiento de los objetivos *a priori* asignados al régimen político, sino también la incorporación de innovaciones que permitan adaptar las esferas de intervención pública a los desafíos que genera una realidad cambiante. En definitiva, la legitimidad de la intervención estatal debe establecerse mediante un debate público en el cual todos los integrantes de la comunidad puedan participar eficazmente. La gobernabilidad no es solamente un asunto de *legitimidad*, sino también de *eficacia*, entendida ésta como la idoneidad para lograr objetivos para los cuales la legitimidad fue atribuida. Esto no significa vulnerar esferas restringidas al acceso de los poderes públicos, sino más bien promover la generación de proyectos innovadores que constituyan verdaderas herramientas de transformación para la integración de sectores excluidos de diferentes esferas de la comunidad.

Sistematizando este enfoque, el concepto de gobernabilidad puede diferenciarse en tres niveles que mutuamente interactúan reforzándose:

- ◆ existencia de *recursos* (económicos,

sociales, técnicos, políticos) suficientes como para transformar la realidad en función de proyectos colectivamente debatidos y formulados;

- ◆ atribución de *legitimidad* popular a las instituciones públicas y comunitarias y a sus esferas de intervención;
- ◆ *capacidad* de gestión de tales instituciones para utilizar los recursos disponibles en la transformación de la realidad, en función de las esferas de legitimidad atribuidas.

Ninguno de los tres niveles constituye una realidad inmodificable, en tanto pueden ser afectados –conjuntamente o por separado– por proyectos y prácticas deliberadas o inintencionadas de los actores. A los fines de este trabajo, se ha ensayado una clasificación de dimensiones e indicadores de la capacidad de gestión de cualquier institución estatal, diseñada en función de las problemáticas prioritarias en la Provincia de Buenos Aires. La misma permitirá demostrar la interrelación entre los niveles mencionados:

1. **capacidad institucional:** disposición de recursos pasibles de ser destinados en forma relativamente autónoma, con la menor cantidad de restricciones debidas a la existencia de normas superiores o a la institución que los brinda; en este nivel, se pueden ejemplificar los siguientes indicadores:
 - ◆ atribuciones legales: grado de autonomía;
 - ◆ funciones originarias y delegadas de gobierno;
 - ◆ disposición de recursos económicos libremente disponibles;
 - ◆ insumos, equipamiento y tecnología disponibles;
2. **capacidad de organización:** administración, distribución y coordinación de recursos para el logro de los objetivos fijados, y adaptación de los mismos a los cambios producidos en el entorno:
 - ◆ estructura administrativa;
 - ◆ composición del gasto;
 - ◆ formas de formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas;
 - ◆ articulación entre liderazgos políticos, técnicos y comunitarios;
 - ◆ coordinación entre grupos de di-

ferentes niveles socioeconómicos, ideologías o de colectividades;

3. **capacidad de convocatoria:** incorporación de organizaciones comunitarias en el diagnóstico, formulación, ejecución, evaluación y control de políticas públicas:
 - ◆ canales de participación comunitaria;
 - ◆ difusión de las políticas públicas;
 - ◆ promoción de la identidad comunitaria;
4. **capacidad de cooperación:** reproducción de relaciones de cooperación con otras instituciones públicas, privadas o comunitarias de similar o de diferente nivel:
 - ◆ cooperación con organizaciones comunitarias;
 - ◆ cooperación con otras instituciones públicas;
 - ◆ cooperación con organismos internacionales o académicos;
5. **capacidad del personal:** existencia de personal idóneo, comprometido con los proyectos que la institución adopta y con los cambios en los procedimientos que se implementan para realizarlos:
 - ◆ cantidad de personas afectadas a la institución;
 - ◆ grado de dedicación y eficiencia de las mismas;
 - ◆ perfiles profesionales y entrenamiento específico para la función que deben cumplir en cada instancia;
6. **capacidad de gestión de información:** producción y acceso a información pertinente, actualizada y suficientemente desagregada para la formulación y evaluación de políticas públicas:
 - ◆ información sobre beneficiarios actuales y demandantes potenciales de las políticas públicas;
 - ◆ información sobre recursos disponibles para ser administrados por la institución;
 - ◆ conocimientos y aplicación de técnicas de evaluación de políticas públicas.

Desarrollo Humano

y libertad

De la misma forma que es necesaria una revaloración de la gobernabilidad, la participación constituye otro eje fundamental sobre el que se debe basar el Desarrollo Humano, para así permitir la consolidación de los principios de Equidad, Sustentabilidad y Seguridad Humana. Una vinculación entre ambos desafíos puede hallarse a través del análisis del concepto de libertad como proceso de formación de capacidades.

La relevancia de la participación popular en la gestión pública y comunitaria es explicada por uno de los precursores teóricos del concepto de Desarrollo Humano, Amartya Sen, que lo define como la libertad para vivir la vida que las personas tienen razones para valorar. En otros términos, el valor que una persona asigna a su modo de vida depende en buena medida de la libertad que ha tenido para elegirlo. Esto permite reconocer la importancia de los valores sociales de cada cultura local, que pueden influir en las libertades que disfrutan realmente las personas, como la equidad ente los sexos, los tipos de cuidado de los hijos, el tamaño de la familia, el tratamiento del ambiente o la valoración de las oportunidades de migrar o de permanecer en el pueblo en el que se ha nacido. Tales valores suelen afirmarse mediante largos procesos en los que intervienen no solamente ideales comunes, sino también relaciones de dominación. Sin embargo, el paradigma del Desarrollo Humano obliga a reafirmar aquellos principios que puedan establecerse a través de debates abiertos y mediante la interrelación social, de forma tal de permitir la consideración de bienes públicos y no de meras preferencias individualmente formadas.

Ciertos enfoques egoístas de la racionalidad –que recientemente se han pretendido entronizar como “pensamiento único”– suponen que solamente la maximización del propio interés es racional, recluyendo en la ética –en esta visión, calificada de “irracional”– todas las decisiones que se desvían de esta conducta. Esto supone claramente una desvalorización de la ética en la toma real de decisiones por

parte de las personas, y a la vez del papel de las instituciones que procuran establecer objetivos en función de criterios de justicia social.

Aceptando incluso algunas premisas individualistas, puede afirmarse la responsabilidad del Estado en la promoción del Desarrollo Humano. En las motivaciones humanas no solamente interviene la búsqueda egoísta de bienes materiales reflejada a través de preferencias expresadas en el mercado: “Es posible que la motivación de bienestar sea dominante en algunas elecciones, pero no en otras. Consideraciones morales, junto con otras cosas, pueden influir en el compromiso de una persona”. La complejidad de las razones que tienen las personas para valorar determinadas oportunidades o capacidades implica un rol activo del Estado en la procura del bien común de la comunidad.

Ninguna institución social –por ejemplo, el Estado, las leyes o el mercado– debería ser considerada legítima simplemente en base a la aceptación de una serie de derechos individuales: ninguna institución es natural, y por lo tanto no podría ser aceptable independientemente de sus consecuencias sobre toda la comunidad. Por ejemplo, las grandes hambrunas de la historia universal reciente se produjeron incluso sin que se violen los derechos individuales que algunos pretenden “naturales”. Por ello, cabe preguntarse por qué debe aceptarse como justo que la inviolabilidad de ciertos derechos de propiedad constituya una consideración moral que debe priorizarse sobre sus consecuencias, como las del sufrimiento o la muerte de millones de personas. Lo mismo cabe preguntarse respecto a otras consecuencias ya mencionadas, como el deterioro ambiental o la inseguridad socioeconómica de un número creciente de familias. Es decir, como fin del desarrollo, la libertad de las personas para vivir las vidas que valoran es un principio que permite recapitular sobre qué criterios deben servir para evaluar como justa o legítima una estructura social determinada.

La concepción del Desarrollo Humano como libertad es defendible no sólo porque sirve en sí como aporte para la libertad total de la persona, sino también

porque aumenta las oportunidades de las personas para obtener resultados valiosos: una mayor libertad mejora la capacidad de las personas para ayudarse a sí mismas. Es decir, la libertad es un “fin primordial” y un “medio principal” para el Desarrollo Humano. En el primer sentido, se valora el *proceso* de elección autónoma, el que una persona pueda tener en sus manos los mecanismos de control, sin que importe si eso mejora las oportunidades reales de conseguir objetivos. En esta faceta, se han de tener en cuenta tanto el ámbito de la autonomía de las decisiones de las personas –es decir, que sea la persona la que pueda tomar las decisiones, y no que otros lo hagan en su nombre– como la inmunidad frente a la interferencia de los demás –llamada también “libertad negativa”. En el segundo sentido, se afirma que la libertad en la *oportunidad* de lograr los objetivos que las personas tienen razones para valorar brinda mayor capacidad para conseguir medios de bienestar, sin que importe mediante qué proceso se logra tal consecución. En este caso, corresponde agregar que aumentar las opciones no necesariamente incrementa las oportunidades efectivas, a menos que haya realmente opciones que las personas podrían razonablemente elegir.

El Desarrollo Humano entonces implica tanto los procesos que hacen posible la libertad de acción –las *capacidades*–, como las *oportunidades* reales que tienen los individuos en función de sus circunstancias personales y sociales, además de su posibilidad de transformarse en *agentes* efectivos de la consecución de esos procesos y oportunidades. La centralidad de este último componente consiste en que permite concebir a la persona como un actor social relevante que puede provocar cambios y cuyos logros se pueden juzgar según sus propios valores y fines, independientemente de la evaluación que de ellos pueda hacerse con otros criterios externos –supuestamente, más *objetivos*.

Es decir, el Desarrollo Humano significa no solamente la promoción de políticas y la remoción de obstáculos para el despliegue de las oportunidades de las personas, sino también los resultados de tales procesos, así como la intervención

pública de la comunidad en la realización de los procesos y la valoración de los resultados. Es necesario remarcar que las tres dimensiones se retroalimentan, contradiciendo a diferentes enfoques parciales que muestran limitaciones al respecto:

- ◆ en los enfoques “libertarios”, el énfasis se pone en la libertad de los procedimientos, sin otorgarse importancia a las oportunidades reales que carecen las personas menos favorecidas por tales procesos;
- ◆ en los enfoques basados en las consecuencias, se dejan frecuentemente de lado las libertades reales que los individuos han tenido para elegir los resultados, aun cuando de todas formas hubieran optado por ellos de haber tenido esas libertades;
- ◆ en ambos enfoques, suele otorgarse poco valor a la participación efectiva de la comunidad en la formulación, ejecución y evaluación de tales procesos y resultados.

Contradiendo la tendencia actual de algunas concepciones de las ciencias económicas de menospreciar la importancia de la libertad en favor de una exclusiva atención en las utilidades, la renta y la riqueza, Amartya Sen recupera la distinción realizada por numerosos autores clásicos de la teoría económica entre el nivel de renta y las oportunidades que tienen los individuos para vivir bien: Aristóteles, William Petty, Quesnay y Adam Smith demuestran la continuidad de un pensamiento económico y social que diferencia la prosperidad económica y la capacidad, la calidad de vida y las libertades fundamentales. Incluso Karl Marx aceptó que, a lo largo de la historia de la humanidad, muchas veces la prosperidad de los esclavos pudo ser similar a la de los trabajadores libres y, sin embargo, los esclavos se escapaban porque preferían tener libertad para elegir su lugar de trabajo –aun cuando Marx quizás es el más célebre crítico del formalismo en que se incurre cuando se sublima teóricamente este tipo de libertad.

El concepto de Desarrollo Humano incluye una visión del bienestar que trasciende la del nivel de ingresos, ya que existen otros factores además de la riqueza que influyen significativamente en la

vida de las personas. En esta visión, tener bienestar no es algo externo sobre lo que se tiene capacidad de disposición, sino algo interno que se consigue: “¿Qué tipo de vida se lleva?, ¿qué éxito se tiene en términos de actuar y vivir? Tener una buena posición puede contribuir –si se dan otras cosas– a tener bienestar, pero esto último posee una calidad distintivamente personal que está ausente en lo primero”.

Además, la influencia de los ingresos en la vida de las personas varía según las capacidades que ellas tienen para transformarlas en bienestar. Por ello, sería insuficiente una visión del Desarrollo Humano que solamente contemplara el acceso a bienes “primarios”.

- ◆ En primer lugar, las personas tienen diferencias en sus necesidades vinculadas a la edad, el sexo, la discapacidad o la enfermedad. Además, si bien es cierto que la apertura de los mercados laborales puede permitir a toda la comunidad una ampliación de sus posibilidades de transformar su capacidad en ingreso, lo cierto es que existen muy profundas diferencias en la preparación de las familias para lograrlo. Es decir, las necesidades diferenciales suelen estar a la vez asociadas a muy fuertes desigualdades en las capacidades para obtener ingresos.
- ◆ Hay grandes diferencias en los costos de satisfacer las necesidades según el ambiente, la ocurrencia de inundaciones o sequías, la diferencia de temperatura media o las distancias que se deben recorrer para acceder a ciertos bienes y servicios.
- ◆ El clima social también influye en las oportunidades de bienestar, en tanto la desconfianza, la violencia, las epidemias, la frecuencia de ciertas prácticas delictivas o la insuficiente calidad de las instituciones pueden afectar las oportunidades para vivir dignamente.
- ◆ Las costumbres de algunos lugares pueden exigir ciertos esfuerzos adicionales para las personas; por ejemplo, “el hecho de ser relativamente pobre en una comunidad rica puede impedir a una persona lograr algunas funciones elementales (como participar en la vida de la comunidad) incluso aunque su

renta, en términos absolutos, sea mayor que la renta media de comunidades más pobres”. Ya Adam Smith, hace más de 200 años, mencionaba las crecientes exigencias en la vestimenta para poder “aparecer en público sin sonrojarse” en las comunidades relativamente más ricas. En general, en una comunidad relativamente opulenta se necesita un mayor ingreso para adquirir bienes suficientes para lograr las mismas funciones sociales.

- ◆ Al interior de una familia, el bienestar de sus miembros depende de cómo se utilice la renta familiar para convertirla según los intereses y objetivos de cada uno de ellos. No solamente esto está relacionado a las funciones de distribución entre personas de diferente sexo o edad, sino también a las capacidades para transformar determinado ingreso en ahorro, educación o condiciones de la vivienda.

Por ello, el paradigma del Desarrollo Humano impone una revisión del concepto de pobreza, superando el medido exclusivamente por el nivel de ingresos por un criterio que además considere la privación de las capacidades básicas de las personas “para llevar el tipo de vida que valoran y que tienen razones para valorar”. Entre otros, se pueden citar como ejemplos la mortalidad prematura, la desnutrición, la morbilidad persistente, el analfabetismo o la educación insuficiente.

El concepto de *capacidades* se distingue del de *oportunidades*, en tanto éste hace referencia a los logros reales de las personas y aquél a la libertad que han tenido para llegar a esos logros. Esta concepción de la pobreza no implica sólo la ausencia de oportunidades –se trata de la visión más difundida de la pobreza, por ejemplo, por encontrarse un hogar por debajo de un umbral de ingreso mensual–, sino más bien la insuficiencia de capacidades para conseguir esas oportunidades.

El concepto de capacidades hace innecesario definir cuáles necesidades de las personas deben ser objeto de las políticas públicas estatales: en la medida en que cada comunidad pueda determinar qué medios son más idóneos para satisfacer sus necesidades, la discusión pública

abierta evita tener que recurrir a un arduo debate técnico sobre cuáles necesidades son fundamentales y cuáles no, mientras se puedan establecer políticas que permitan ampliar las capacidades de las personas.

En cierta medida, el enfoque del GPID (Objetivos, Procesos e Indicadores de Desarrollo) y el posterior del “Desarrollo a Escala Humana” constituyen otro elemento más en favor de este planteo, ya que allí se diferencia entre necesidades, satisfactores y bienes: estos últimos son medios a través de los cuales las personas satisfacen sus necesidades. En el enfoque del Desarrollo a Escala Humana, las necesidades son clasificadas desde aquellas más “materiales” hasta las que pueden ser llamadas “espirituales”: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad. Como puede verse, son las mismas para todas las culturas y para todas las épocas históricas. Lo que varían son los satisfactores, es decir, las formas en que se expresan, que indican a su vez la manera de satisfacerlas. También es necesario destacar que algunos satisfactores son sinérgicos, es decir, que a la vez satisfacen una necesidad y amplían las capacidades para satisfacer otras. De todas formas, este enfoque reconoce que la prioridad de cada necesidad no es estática, sino que varía según diferentes cuestiones, entre las que se destacan las distintas etapas de la vida, la condición social o el estado de salud.

La idea de libertad que el Desarrollo Humano supone implica que las personas puedan elegir cuáles necesidades satisfacer y cómo hacerlo. Así, el proceso de debate público para la determinación de los valores que deben imponerse en una determinada comunidad no puede reemplazarse por índices y estadísticas elaborados por técnicos.

El ingreso es uno de los factores principales que determinan las capacidades, especialmente porque su insuficiencia suele ser la principal causa de las privaciones relacionadas a la pobreza. Pero existen otros factores que no pueden ser dejados de lado, porque las conexiones que existen entre ingreso insuficiente y privación de capacidades básicas presen-

tan numerosas desviaciones, tanto si se analizan en el nivel personal como en el macrosocial. Por ejemplo, la desigualdad de capacidades entre varones y mujeres puede deberse a razones independientes del nivel de ingresos, y provoca frecuentemente grandes diferencias en la salud, la educación o en el grado de poder político o social. Aun en sociedades opulentas como los Estados Unidos, el nivel de marginación de ciertos grupos étnicos lleva a que presenten una mucho menor esperanza de vida que la de comunidades con un nivel de ingresos muy inferior, incluso teniendo en cuenta las diferencias de coste de vida: por ejemplo, en Bangla Desh, país cuyo PBI *per cápita* ronda los 1.000 dólares, los varones tienen una esperanza de vida mayor que la de los afroamericanos de Harlem.

En otros términos: la pobreza por falta de ingresos no es la única forma de privación de las oportunidades o las capacidades, pues hay otros factores que influyen en la privación de capacidades. La influencia de la renta en las capacidades de las personas es contingente y condicional: la relación entre la insuficiencia de ingresos y la falta de capacidades varía de unas comunidades a otras e incluso de unas familias a otras y de unos individuos a otros, y esto es muy importante “cuando se examinan y evalúan las medidas públicas que aspiran a reducir la desigualdad o la pobreza”.

Por otro lado, algunos autores tratan de afirmar la superioridad instrumental del ingreso *per cápita* como medida única del progreso social: no existiría otro indicador más fácilmente comprensible y operacionalizable que el dinero para referirse al bienestar. Los críticos del enfoque del Desarrollo Humano afirman que para justificar su utilización instrumental se requiere explicitar ciertos valores que son dudosamente universalizables. Es decir, se trataría de una justificación instrumental del ingreso *per cápita* como medida exclusiva del bienestar, como menciona Manfred Max-Neef, por ser “una buena medición de la cosa equivocada”.

En buena medida, la evaluación de un sistema suele depender mucho de la información en que se basa: la que se exclu-

ye es tanto o más importante que la que se utiliza. Por ejemplo, si para evaluar el problema de la pobreza se realizan consideraciones de resultado (de *finés*) y para valorar la estructura económica se utilizan argumentos instrumentales (de *medios*), buena parte de la información que *a priori* se había excluido hubiera servido para comprender algunas vinculaciones entre ambos problemas: los procesos que llevan a que millones de personas sean pobres no son independientes de los pocos pero magníficos beneficios que produce la actual estructura socioeconómica. Admirar éstos y criticar aquéllos no es más que una forma de mistificación cuyo resultado es aceptar que una sociedad injusta puede ser “natural”.

Contra esto, se puede argumentar que en toda medición existen valoraciones parciales, se expliciten o no: la posibilidad de utilizar principios morales depende de la disponibilidad de información, así como “la posibilidad de usar la información también depende de los principios morales particulares que se adopten”. La ventaja de los regímenes democráticos reside en buena parte en que brindan la oportunidad de debatir públicamente los valores que deben procurar las instituciones de la comunidad, contra el afán tecnocrático de reemplazarlos por una única medida para la cual sólo una elite científica podría exponer cuáles serían las decisiones instrumentales idóneas. Es cierto que muchas veces hay valores en conflicto que llegan a ser irreconciliables y difíciles de integrar, pero ello no da razón “para esperar que la bondad moral sea decidible en última instancia contando las unidades de alguna cantidad homogénea no moral (como se considera que es la utilidad) en lugar de contrapesar la importancia relativa de las consideraciones diferentes que están en conflicto”.

Además de la valoración de los procesos, si se consideran los estudios fundados exclusivamente en ciertos resultados agregados (por ejemplo, en el ingreso *per cápita*), puede excluirse otro tipo de información sobre los resultados muy valiosa: entre otras cuestiones, la distribución del ingreso, las amenazas ambientales, la inseguridad pública, o la prolifera-

ción de peligros causados por el consumo incontrolado de ciertos productos. Y aun si se valora la distribución de ciertos resultados, se puede estar dejando de lado la libertad de las personas para elegir esos y no otros resultados. Por ejemplo, podría considerarse que un indicador de desarrollo es el porcentaje de personas que insume más de una cierta cantidad de calorías diarias, pero es muy diferente si tales personas pudieron elegir o no los alimentos con los cuales se procuran tales calorías. O bien, un mismo nivel de ingresos puede ser fuente de bienestar o no según cómo se valore la actividad a través de la cual se lo obtenga, o por su comparación con el nivel de ingresos de personas que se encuentran realizando la misma actividad, incluso en el mismo lugar de trabajo. O también, una persona desocupada o subocupada puede sufrir daños psicológicos, falta de motivación, de cualificaciones o de confianza en sí misma, enfermedades o perturbación de sus relaciones familiares, aun cuando percibiera por otros medios un ingreso similar al que recibía cuando estaba plenamente ocupada.

En algunos casos, se pretende reemplazar el análisis del bienestar a través de los ingresos por la observación del nivel de satisfacción alcanzado: placer, felicidad o deseos, según las diferentes perspectivas utilitaristas. Pero si sólo se intenta valorar el Desarrollo Humano a través de estos resultados, se suele ocultar el hecho frecuente de que las personas adaptan sus expectativas a sus reales condiciones de vida. Max Horkheimer había expuesto la dificultad de algunas comunidades para pensar una realidad diferente de la vivida como un obstáculo fundamental contra la presión popular para el logro de cambios sociales: la percepción de la realidad no está determinada únicamente por la distancia entre la experiencia y las expectativas, sino que a la vez éstas se encuentran condicionadas por aquélla. Por ello, la evaluación utilitarista del nivel de satisfacción suele ser injusta para las personas persistentemente desfavorecidas, ya sea por su condición económica, su situación laboral, su etnia, su discapacidad o su género. Una persona que se encuentra en una situación de pobreza extre-

ma durante años puede llegar a valorar soluciones muy diferentes que las que pretendería si no estuviera en ese estado: en el enfoque del utilitarismo, podría aumentar su satisfacción con una muy ligera modificación de sus ingresos.

Así, la evaluación de la estructura social que suponga un proceso estático en la conformación de valores y experiencias oculta que cuando éstas cambian aquéllos también lo hacen. Por ello, la consideración exclusiva del progreso social como el acceso a resultados medidos a través del nivel de satisfacción olvida que las personas pueden estar más o menos satisfechas según sus horizontes valorativos, y que éstos dependen en buena medida de los procesos por los cuales los resultados se consiguen: muy diferente es si la pobreza es vista como un “mal inevitable” sobre el cual ninguna política puede incidir, o si es concebida como un resultado de un proceso que la provoca, deliberadamente o no. Además, este problema incide sobre la tendencia de las personas a transformarse en agentes de su propio desarrollo: si la realidad es percibida como inevitable, la participación política o comunitaria pierden sentido.

Desarrollo Humano y participación

Para comprender mejor la vinculación que inspira Amartya Sen entre el concepto de Desarrollo Humano y el de participación, debe diferenciarse el concepto de *bienestar* del de *agencia*. El primero “abarca los logros y las oportunidades de la persona en el contexto de su provecho personal”. El segundo hace referencia a la posibilidad que tiene una persona de ser responsable de su bienestar como “agente” y no sólo como beneficiario “paciente”, de actuar o negarse a actuar, pudiendo decidir también actuar de una forma o de otra de acuerdo con su capacidad para establecer objetivos, propósitos, fidelidades, obligaciones, compromisos y, en un sentido amplio, su concepción del bien.

Mientras que la libertad de bienes-

tar es la libertad para conseguir algo en particular –a saber, el bienestar–, la idea de libertad de ser agente es más general, puesto que no está vinculada a ningún tipo de objetivo en particular. El aspecto del bienestar es muy importante para valorar temas de justicia distributiva –incluyendo la desigualdad económica– en la evaluación de la situación en la que se encuentra una persona en términos de su provecho individual. El aspecto de la agencia es más amplio, pues incluye la valoración de las diversas cosas que las personas querrían que ocurrieran y la capacidad que tienen para concebir y alcanzar tales objetivos.

La importancia de la agencia es independiente del juicio que pueda establecerse acerca de sus fines. La libertad para actuar en procura de objetivos fijados en forma autónoma por cada persona revaloriza los resultados de tales acciones, según se haya podido influir o no en el estado de bienestar alcanzado. Además, refuerza la concepción de las personas como agentes responsables. Incluso, la evaluación de resultados negativos –en el caso extremo, la comisión de delitos– es diferente según las oportunidades de actuar que pudo tener la persona para arribar a ellos.

En ciertas concepciones especialmente difundidas en las ciencias económicas, ambos conceptos se consideran idénticos, en tanto se ignoran todas las acciones de las personas que no procuran su propio bienestar. Pero teniendo en cuenta que el horizonte de valoraciones de una persona supera esta perspectiva reduccionista, la diferenciación toma gran importancia: “Hay otras metas además del bienestar y otros valores además de las metas”. Como miembros de una familia, de una comunidad, de un determinado grupo social, las personas tienen motivaciones que frecuentemente implican la realización de actividades que generan incluso un menoscabo de su bienestar personal.

Así, tomando en cuenta estas consideraciones, pueden diferenciarse cuatro dimensiones interdependientes del Desarrollo Humano: oportunidades de bienestar, oportunidades de agencia, capacidad de bienestar y capacidad de agencia –en

términos de Amartya Sen, *logro del bienestar, logro de la agencia, libertad del bienestar y libertad de la agencia*. Estas dimensiones están íntimamente vinculadas, en tanto, por ejemplo, es posible que las oportunidades de bienestar disminuyan si una persona se ve frustrada por no poder lograr lo que quería conseguir como agente.

La condición de ser agente de una persona puede afectar a su bienestar, y el estar bien puede contribuir también a la capacidad de la persona para actuar en la búsqueda de otros objetivos. Pero la necesaria interdependencia entre estas dimensiones no siempre implica que el aumento de una signifique automáticamente el desarrollo de otra: puede ocurrir, por ejemplo, que para desarrollar la capacidad de agencia que implica el acceso a un mayor nivel de educación formal, se requiera resignar dinero que podría brindar oportunidades inmediatas de bienestar. Frecuentemente también las personas orientan sus oportunidades de agencia según valores de solidaridad, incluso a través del cumplimiento de normas legales. En este esquema, son los valores de las personas los que determinan de qué formas elaboran sus estrategias para incrementar su Desarrollo Humano.

La consecución de objetivos que no se centren en el propio provecho de las personas suele requerir de su capacidad de organización para participar en instituciones públicas o comunitarias. En especial si lo que se requiere es formular políticas o influir sobre las decisiones de las instituciones públicas, la organización popular es determinante para lograr una mayor equidad en sus oportunidades de participación. Eric Hobsbawm, al reflexionar sobre las formas de organización de los partidos políticos que representan a sectores populares, menciona que una sustancial diferencia entre un empresario y un trabajador es que el primero puede realizar hechos sociales relevantes por sí, y el segundo requiere del poder social de una organización para lograrlos; en verdad, el empresario tiene mayor capacidad porque se apropia para su beneficio personal del poder social de la organización que dirige: la empresa. En este sentido, la participación

comunitaria es una dimensión de la agencia de las personas que requiere de la organización para hacerse efectiva en forma equitativa.

Pero también debe remarcarse que la eficacia de la participación depende en buena medida de la capacidad de las instituciones en las cuales se enmarca. Así, los conceptos de gobernabilidad y participación se vinculan muy estrechamente, en la medida en que las personas evalúen que las instituciones hacia las cuales orientan sus actividades son efectivamente capaces para transformar la realidad. Ello lleva necesariamente a una consideración acerca de las formas de representación en el Estado moderno.

Al igual que la gobernabilidad, el análisis de nivel micro o macro de la participación comunitaria puede diferenciarse en tres niveles que interactúan:

- ◆ disposición de *recursos* (económicos, sociales, políticos, culturales) suficientes como para influir en las diferentes etapas de las políticas públicas;
- ◆ existencia de un fuerte sentimiento de *identidad* comunitaria que promueva la predisposición para ser parte de la construcción de un destino común;
- ◆ capacidad de intervenir con *eficacia* en los procesos de debate y decisión pública para transformar la realidad en función de objetivos explícitamente formulados.

Las dimensiones e indicadores para el análisis de la participación pueden ser:

1. **representación política:** entre otros indicadores, pueden mencionarse los siguientes: percepción de representación de intereses sectoriales, de protección y desarrollo del interés público, identificación con los representantes, percepción sobre su capacidad para la formulación y ejecución de proyectos comunitarios;
2. **fundamentos para la participación:** valoración sobre la relación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, evaluación de la participación en la gestión pública y en organizaciones comunitarias, predisposición a incrementar la participación;
3. **espacios de intervención:** áreas de intervención pública o comunitaria para

- la realización de actividades continuas o episódicas de participación;
4. **tipos de participación:** ejercicio de derechos, participación en elecciones y consultas de diferentes instituciones, expresión de opiniones sobre cuestiones de interés público, acceso a la información y control de actos de gobierno, intervención en la formulación de las políticas y en la toma de decisiones.

Desarrollo Humano y crisis de representación

El Desarrollo Humano, entendido como la ampliación de oportunidades y la formación de capacidades de todas las personas que integran la comunidad, implica la revalorización de la política en el proceso de provisión estatal y comunitaria de bienestar y de fomento de la participación de las personas.

La política supone la acción colectiva, plural y consciente de transformación de determinados aspectos de una realidad no concebida como una “naturaleza inmodificable” recibida, sino como un proceso en el cual interviene la capacidad de institución fundada en valores de la comunidad. Esta capacidad se puede traducir en términos de poder, que no es asunto de buenas o malas intenciones, sino de conformación y distribución de espacios efectivos de representación que permiten potenciar la participación y la gobernabilidad. En este sentido, la crisis en la que actualmente se encuentran algunas instituciones estatales de representación implican amenazas y a la vez oportunidades para el Desarrollo Humano.

A partir de la década de 1970 surgieron algunos replanteos teóricos sobre la crisis de representación política, no centrada en la legitimidad del régimen democrático, sino más bien en la escasez de consenso popular acerca de los representantes y sus decisiones.

La noción de crisis de representación se vincula con la percepción de una distancia entre la sociedad y el gobierno, cuya manifestación más visible es la cre-

ciente apatía política de los ciudadanos. Pero detrás de ella se han generado otros procesos de transformación estructural de las instituciones de representación: la transformación del modelo organizativo de los partidos políticos, una nueva relación de fuerzas entre la política y la economía, el crecimiento de nuevos factores de poder y el surgimiento de nuevas formas de participación comunitaria que actúan por fuera de las estructuras partidarias, y hasta en competencia con ellas.

La creciente apatía política de los ciudadanos en América Latina es descrita por Guillermo O’Donnell con el concepto de ciudadanía delegativa: se cumplen los requisitos formales de una democracia representativa, pero las personas se desentienden de la política delegando el poder en los gobernantes al votar. Este déficit en la participación política afecta la calidad de la democracia. Las explicaciones que se busquen a este proceso no pueden considerar exclusivamente factores internos a la política: entre otras, pueden mencionarse la ocurrencia de transformaciones importantes en la cultura por la difusión de pautas narcisistas de comportamiento, las nuevas dificultades de los Estados nacionales para enfrentar la concentración del poder financiero en el ámbito internacional o la actual escasez de oportunidades de socialización que en el pasado permitía el empleo estable generalizado.

Crece también la desafección de ciudadanos que perciben que la política no puede influir positivamente en su vida y, a la inversa, que ellos no pueden afectar a la política. Esta delegación o desafección se manifiesta en la caída del nivel de afiliación política, en la creciente volatilidad y fragmentación del sufragio, en la abstención e indecisión, en el descrédito a la actividad política, en la falta de confianza sobre la eficacia de las decisiones políticas y en un electorado que crecientemente prioriza una concepción instrumental del voto por sobre la adhesión a ciertas identidades tradicionales.

Ahora bien, la apatía política se asocia también a una “apatía de la política”, en tanto ha entrado en crisis la confianza que tienen los representantes en las posibilidades de formular y ejecutar desde el Es-

tado grandes proyectos políticos transformadores. Si bien puede considerarse positivamente la decadencia de los “grandes relatos” totalitarios, o la de eternas discusiones sobre aspectos abstractos que impedirían llegar a considerar medidas instrumentales, lo cierto es que éstos en gran parte fueron reemplazados por pequeñas articulaciones técnicas del “megarrelato” del individualismo desresponsabilizado.

Los representantes ya prácticamente no ven su actividad cotidiana como parte de un gran proyecto colectivo de transformación social, y en todo caso formulan estrategias para fortalecer algún aspecto parcial de la realidad o –en la mayor parte de los casos, y especialmente en los niveles de gestión local– recuperar oportunidades puntuales perdidas a causa de las transformaciones estructurales de los últimos años. Si en alguna parte de la política queda pasión, es en la militancia social de ayuda a los excluidos: no es tanto fruto del sentimiento de pertenencia a un proyecto de grandeza sino de la sensación de estar cumpliendo un papel de salvataje, similar al de tripulantes de ambulancias que evitan que los heridos se desangren, pero no que se accidenten.

A estos cambios se ha adaptado el modelo organizativo de los partidos políticos. El paso progresivo de los partidos movilizadores de masas hacia los partidos profesionales orientados por estrategias electorales –también denominados partidos “atrapa-todo”– acompaña la crisis de antiguas identidades colectivas que caracterizaban y conformaban a los movimientos políticos tradicionales. El nuevo sistema de partidos se caracteriza por una desideologización creciente, la pérdida numérica y de importancia de afiliados y militantes de base, el fortalecimiento relativo de los políticos situados en la cumbre y un debilitamiento de los lazos de relaciones cotidianas con el electorado. Los líderes personalistas confían cada vez más en las estrategias diseñadas a partir de encuestas y ejecutadas a través de los medios masivos de comunicación, que en las antiguas estructuras partidarias.

Al provenir sus estrategias de fuentes similares y aspirar a captar el mismo electorado, las diferencias entre los parti-

dos se hacen menos programáticas que de “imagen”. En los dramáticos términos de Otto Kirchheimer, “todo el trabajo del partido se dirige a obtener el mayor número posible de electores, precisamente a través de la idea, adecuada a una sociedad de consumo, de ser un artículo de masas con marca de todos conocida, usado por todos y estandarizado”. Las notas diferenciales entre los partidos deben servir para identificarlos, pero nunca deben ser tan grandes “que el posible comprador pueda temer aparecer como un elemento completamente marginal”.

Angelo Panebianco describe tres funciones esenciales que los partidos de masas cumplían para la estabilidad del sistema democrático: la integración social lograda mediante la articulación de las demandas generales de la sociedad, la selección de los gobernantes y la determinación de la política estatal. En tanto esta última función se encuentra mermada por la crisis de formulación de proyectos colectivos transformadores, también aumenta la progresiva desvinculación entre los personalismos políticos y los militantes, y la competencia con otros organismos de articulación de demandas. Ahora bien, tendría más sentido hablar de metamorfosis y no de crisis de la representación política si estos personalismos desligados no sufrieran un profundo descrédito en el imaginario colectivo.

La creciente influencia de los medios de comunicación genera una nueva forma de lazo representativo elector-candidatos. Los medios posibilitan al candidato darse a conocer sin depender de la estructura partidaria, y esto conlleva un traslado del espacio político anteriormente ocupado por los partidos, “de la plaza a los estudios de televisión”. Los medios tienen una gran capacidad para construir la agenda política y adueñarse de los términos del debate público. La actividad política también se encarece y hace más oligopólica por la necesidad de financiar los espacios en los medios. Las personalidades que reproducen los medios reemplazan en parte la actividad militante, provocando una transformación en la estructura de los partidos: el esquema de cuadros, generalmente jerárquico y especiali-

zado, de todas formas permitía una interacción y por consiguiente una mayor distribución del poder al interior de unidades de representación colectivas.

La reciente personalización de la política no reside justamente en la emergencia de grandes personalidades, ya que esto no es de ninguna manera una novedad en la historia política universal. Lo que sí resulta inédito es la pretensión de demandar una mayor igualdad entre el representante y el representado, la sobrevaloración de características personales vinculadas al trato cotidiano –los rasgos “humanos” de la personalidad: sus inquietudes, sus gestos, sus pasiones, sus relaciones personales– y no a la naturaleza de las funciones que debe desempeñar. De acuerdo con este imaginario narcisista, las virtudes privadas constituirían la principal virtud pública. En contradicción con esto, los representantes políticos como grupo –e incluso individualmente– son acusados simultáneamente de deshonestos y poco idóneos.

Si bien no debe dejar de señalarse nuevamente la profunda decadencia de la ética política en determinadas instituciones gubernamentales, también la crisis de imagen de la política se debe a la competencia que hoy representan los grandes grupos económicos y los medios masivos de comunicación. Habilitados por su condición de “empresas privadas” para desplegar estrategias que hagan coincidir sus intereses materiales con los programas públicos, han conformado con ello quizás la amenaza más relevante para la formulación de proyectos políticos transformadores por parte de los representantes. La sospecha generalizada constituye una “jaula de hierro”: para ser político ahora no solamente hay que diseñar un buen proyecto y exponer en términos mediáticamente aceptables las medidas que permitan instrumentarlo, sino que también hay que demostrar “buenos sentimientos”.

Si rara vez lo pueden hacer en forma aislada, en conjunto, los medios masivos de comunicación suelen influir significativamente sobre la opinión pública. Aunque no se trate de una actividad deliberadamente planificada, la difusión de ciertas tendencias comunes en las actitudes críticas hacia la política provocan gra-

ves riesgos para la formulación de políticas de reforma estructural en las instituciones del régimen democrático. Es cierto que los ataques se dirigen principalmente a las personas y no a las estructuras o funciones de las instituciones, y que no necesariamente toda crítica a las autoridades lleva a una disminución de la legitimidad democrática. Pero, dado que la crítica hacia las personalidades políticas se complementa con una visión genéricamente negativa de las cuestiones de la gestión política que se consideran prioritarias, existe en el imaginario promovido por este esquema de difusión una fuerte asociación entre la sinceridad de los decisores y la eficacia de su gestión, soslayándose los aspectos estructurales por los que ésta se ve favorecida u obstaculizada.

La actitud que hoy se difunde en forma masiva suele partir del supuesto de que, en todas las situaciones, la vida privada de los decisores afecta el resultado de sus actividades públicas. Sin embargo, ni los vicios privados reflejan siempre actos de corrupción pública, ni la virtud privada produce automáticamente el bien público. La dificultad para captar proyectos y tendencias globales, motivada en parte por la unidireccionalidad hacia la difusión de “novedades”, suele provocar una actitud generalizada de juzgamiento de las motivaciones o de las habilidades de las personas: la demanda de imparcialidad hacia los medios a veces es visualizada por éstos como una habilitación para constituirse a la vez en fiscales y jueces de las acciones de los representantes estatales.

Así, la legitimidad que se procura establecer puede competir con la de los representantes políticos democráticamente elegidos. Probablemente, la credibilidad de los medios aumenta a medida que se muestran críticos respecto de las políticas oficiales, o al menos se debilita cuando no lo hacen. Pero a veces se pretende dar por demostrado que la causa principal de los males de la comunidad son resultado de la mala fe de los políticos en su conjunto. En la medida en que este argumento se difunde, en que la sola exposición de un proyecto colectivo supone la generalización de la sospecha por sus motivaciones, en que la difusión pública de una pri-

vación colectiva –o incluso particular– implica una asignación automática e inconsecuente de culpas a ciertos funcionarios por no haberse preocupado suficientemente como para resolverla, la actividad política suele recurrir en situaciones de parálisis que procuran ser resueltas por las vías menos comprometidas; es decir, aquellas que implican una menor capacidad de transformación: es mucho menos arriesgado ser un administrador eficiente que un decisor político; es más fácil preservar el honor personal si se evita tomar decisiones trascendentes.

Existen importantes intereses privados que se benefician de la crisis de representación; por ejemplo, en los últimos años ha habido personas de muy elevados ingresos que afirman que evadir impuestos es justificable “porque los políticos se quedan con la plata”.

Si es cierto que el argumento de la defensa de la estabilidad democrática no puede servir para avalar actos de corrupción política, también lo es que la sospecha sistemática hacia todas las personas que desempeñan cargos públicos puede servir para perpetuar un sistema esencialmente injusto. En los medios, a la evasión tributaria se le otorga mucha menos relevancia que a la corrupción.

Sin embargo, si las consecuencias de la crítica indiscriminada a los políticos solamente fueran las mencionadas, simplemente habría que condolerse de éstos. Pero lo que se ignora es que la crítica a las personas ayuda a ocultar la injusticia de las estructuras de la desigualdad. Nuevamente, el supuesto de que se puede llegar a una noción global de lo que es justo o injusto por mera compensación de las preferencias individualmente formadas, promueve una inconsistente interpretación intersubjetiva de la realidad: se pretende afirmar que los problemas surgen solamente porque los que administran son malintencionados, que las privaciones son fruto exclusivamente de la mala administración. La política, concebida en estos planteos supuestamente idealistas como una actividad altruista que debería ser ejercida por personas que carecen de intereses y ambiciones, por contraste con esa pretensión ingenua es visualizada como el

imperio de la obsesión por el poder y la riqueza. La brecha entre ambas visiones intenta ser explicada afirmando que la causa de los problemas siempre es la mala condición de los políticos actuales. Se supone entonces que todo se solucionaría mágicamente si se eligen buenos administradores y, obviamente, si éstos son bienintencionados. No se acepta que la ilusión del político absolutamente desligado es inviable en la actual estructura social, o bien, que existen otras virtudes públicas más relevantes y efectivas socialmente que la de demostrar compasión. Por lo tanto, tampoco se admite que las condiciones de quienes despliegan una actividad son más bien producto del entorno en que tal actividad se desarrolla, más que de sus características personales. Ello impide concebir a la política como un ámbito donde el interés y la ambición personal pueden ser los motores que permitan concentrar poder para llevar adelante proyectos de transformación social. Es decir, estos supuestos idealismos son a la vez ingenuos y perversos. Ingenuos, porque desconocen las estructuras, los valores y los procesos que condicionan las acciones de las personas, aun de las mejor intencionadas. Perversos, porque ocultan la necesidad de orientar las decisiones estatales a partir de proyectos políticos públicamente legitimados mediante elecciones, porque así impiden modificar las causas estructurales de las privaciones que sufren cotidianamente millones de personas.

Así como un buen administrador no bastaría para orientar la voluntad política de una nación en el desarrollo de sus potencialidades, la organización empresarial de los medios masivos de comunicación sólo puede aspirar a reemplazar la representación partidaria a costa de asolar cualquier pretensión de planificar coherentemente la consecución de objetivos de una comunidad definidos en función de las demandas expresadas por el pueblo. La tecnocracia podrá administrar, pero no gobernar; el periodismo podrá reflejar demandas, pero no satisfacerlas. El regodeo en el ataque a las personalidades políticas, acusándolas de ser menos eficientes que los tecnócratas y menos sinceras que los periodistas, promueve la difusión del des-

crédito de las instituciones públicas, arrastrando en la caída a cualquier proyecto político de remoción de las restricciones estructurales al Desarrollo Humano.

Pero junto con esta crisis de representación, se fortalecen grandes oportunidades de movilización popular a través de otros canales de participación complementarios a las estructuras partidarias. Los partidos políticos siguen concentrando la representación institucional, pero ceden parte de la representación social ante un circuito de organizaciones comunitarias que agrupa demandas que no se procesan por los niveles partidarios. Éstas tienen una lógica distinta de la política, ya que son sectoriales, en general no mantienen niveles de movilización permanente y excluyen los criterios partidarios como factor de nucleamiento. Sin embargo, su fortaleza reside en su capacidad de adaptación a nuevas realidades, las oportunidades que brindan de rehabilitar formas comunitarias de construcción de identidades y su agilidad para articular recursos sociales de muy diferente origen. De hecho, el Estado ha reconocido su creciente relevancia en los últimos años, fortaleciéndolas institucionalmente –muchas de ellas reciben del patrimonio estatal una muy importante proporción de sus recursos materiales– y asignándoles importantes funciones en el diagnóstico, formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas.

Por otro lado, también las organizaciones partidarias locales pueden ayudar a revertir la crisis de representación, en la medida en que se adapten a los cambios operados en las estructuras de poder nacional e internacional. Su desarrollo permitirá que el proceso político se extienda entre una ciudadanía que por ellos puede tomar un efectivo papel de agente. Los partidos locales cumplen diversas funciones, entre otras:

◆ conforman una comunidad solidaria

entre los miembros del partido en el ámbito local, capaz de informar e incentivar a su participación a través de la percepción común de ser parte en un proyecto colectivo;

- ◆ constituyen un punto de partida para la formación de la voluntad política del Estado: en tanto agentes colectivos de grupos sociales heterogéneos, permiten superar una visión personalista atomizada de la representación política;
- ◆ se despliegan como mediadores entre los mandatarios provinciales y nacionales y los afiliados;
- ◆ su pluralidad les permite desplegar una actividad moralmente valorada por la ciudadanía, en tanto cumplen el papel de garantes de la lealtad a los principios, procedimientos y prácticas de la democracia representativa;
- ◆ la institucionalización de la competencia entre partidos posibilita la creación de instituciones jerarquizadas de decisión y consulta local, de elaboración de reglas uniformes que facilitan la toma de decisiones colectivas;
- ◆ desarrollan una relación continua, prácticamente no mediada, entre el partido y la ciudadanía: la promoción de un proyecto político debe mantenerse aun durante los períodos en que no existen elecciones;
- ◆ en este último sentido, favorecen la articulación entre los proyectos del partido y la determinación de necesidades y objetivos de la población local, así como la elaboración de estrategias de desarrollo local;
- ◆ por último, constituyen la instancia más adecuada para la formación de la capacidad de los dirigentes políticos y de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos, y para el desarrollo de su conciencia democrática.

La revalorización de la política local constituye una oportunidad para revertir la crisis de representación, en tanto se

consoliden los procesos de adaptación a las oportunidades y amenazas que generan los cambios estructurales mencionados. La descentralización de políticas públicas es una propuesta instrumental que se funda en esta esperanza.