

PRIVADOS DE LO PUBLICO Reforma estatal y democracia*

ANA MARIA GARCIA RAGGIO**
SUSANA VILLAVICENCIO**

En memoria de Laura Lerner

I. Introducción

Las reflexiones en torno a la democratización en América Latina tienen hoy como eje, pasadas las urgencias de la transición, las condiciones que desde lo económico-social y lo cultural se imponen al proceso. El debate abierto por la debacle del modelo estadocéntrico, interventor y asistencial, transcurre centrado en los principios del neoliberalismo que, desde finales de los setenta, se presenta como única alternativa superadora de la crisis. Casi un destino.

Tres o cuatro palabras claves definen el modelo: privatización, descentralización, mercantilización de las relaciones sociales, subsidiariedad del Estado. El debate, que en realidad es más desconcierto que debate, tiene así un carácter ideológico haciendo de los términos Estado-Mercado opciones disyuntivas o de crisis-ajuste estructural, ecuaciones matemáticas. Frente a esta situación, nos preguntamos por el grado de democracia implícito en el orden que se viene imponiendo, y por la estructura del espacio social que se constituye a partir del retiro del Estado que se ofrecía como garante de los derechos sociales. Retomando la pregunta clásica de la crítica, podríamos formularlo de la siguiente manera, ¿cuáles son hoy las condiciones de posibilidad de la democracia en América Latina?

* Este trabajo es una versión corregida de la ponencia presentada al I Congreso Iberoamericano de Ciencia Política. Consolidación Democrática y Desarrollo Socioeconómico en Iberoamérica. Santiago de Chile, noviembre de 1993.

** Universidad Nacional de Rosario.

Queremos así inscribir estas reflexiones en esa tradición de pensamiento, que no toma la experiencia como un dato, sino como algo construido y de ese modo abrir un interrogante no complaciente con las actuales circunstancias en las que transcurren los procesos de transformación de la función estatal, o lo que en lenguaje técnico se denomina la *reforma del Estado*. Si hoy la experiencia es el retorno masivo al mercado, como principio de ordenamiento social, cabe preguntarse desde la perspectiva de la crítica cómo se conforma este orden que hoy se toma como un dato. Ello nos remite a la complejidad del campo social y político y a las dimensiones materiales y simbólicas de las correlaciones de fuerza que en él se verifican.

El desmantelamiento de las instituciones que durante varias décadas identificó una matriz económico-política -la estadocéntrica-, implica una redefinición de las relaciones del Estado con la sociedad. La cuestión radica en qué términos se da esa redefinición. La reforma del Estado en curso, supone el reordenamiento político de la sociedad y la implementación de un proyecto económico de quienes hegemonizan ese ordenamiento político. Ahora bien, la limitación de las intervenciones estatales a las libertades económicas, principio de acción del neoliberalismo, se traduce en una re-regulación que inclina la balanza distributiva, como nunca antes, en favor de un grupo de empresas, nuevo poder económico, emergente del último proceso militar. Los grupos empresarios que en la pasada década, reclamaban el achicamiento del Estado, son hoy los que se benefician con el desmantelamiento del mismo. Basta constatar las cifras que proveen las estadísticas. La restricción del gasto social, la regresividad de la estructura tributaria, las privatizaciones, muestran que la reducción del Estado, es más bien la constricción de los espacios de influencia de los sectores no hegemónicos sobre el Estado. Siguiendo a Przeworski "por primera vez la burguesía siente que tiene un proyecto capaz de imponer a toda la sociedad".

En este trabajo nos proponemos evaluar las transformaciones que se dan en ese campo -político y social- a partir de las propuestas de reforma estatal e interrogarnos acerca de la marcha del proceso democrático en este contexto. Se hace necesario entonces resituar el debate sobre la función estatal en un marco que eluda la opción Estado-Mercado, reorientando la mirada respecto de lo que hoy se nos impone como un destino político. No se nos escapa que en esta etapa la evaluación sólo puede ser parcial y que respecto de la democratización sólo podemos prever salidas posibles.

II. Acuerdo social y espacio público

La contradicción entre lógica democrática, lógica universalista de extensión de derechos políticos y sociales, y la lógica capitalista, donde priman la decisión y el interés privados, encontró en el Estado de Bienestar y en las políticas distribucionistas que éste encaró, un equilibrio temporario para los conflictos que de allí se derivan.

Mucho se ha escrito, en torno a este modelo de Estado que en principio generó condiciones favorables para la salida de la crisis que el capitalismo enfrentaba especialmente desde los años 30. El Estado de Bienestar fue resultado y a la vez

paliativo del conflicto presente en la sociedad capitalista. Podemos decir que él se funda sobre la base de una sociedad relativamente homogénea, que está dispuesta, por ello mismo, al acuerdo social, y a discutir el reparto de costos y beneficios sociales. Una sociedad de suma positiva, donde cada sector tomaba en cuenta los intereses del otro a la hora de tomar decisiones.

Sabemos que la crisis hoy, refleja un cambio en las condiciones de ese acuerdo y que los sectores trabajadores, han perdido su capacidad de incidir en las definiciones de políticas así como en sus antiguos aliados.⁽¹⁾ Nunca como hoy, los planteos de los trabajadores, son interpretados como particularistas, ni tampoco como en esta crisis se cuestiona el igualitarismo como principio legítimo del ordenamiento político. Motivos confluyentes dan lugar a este nuevo escenario. Entre ellos cabe mencionar a las exigencias derivadas de la reconversión tecnológica y de la globalización de la economía cuyos efectos, hacen sentir su impacto en la segmentación creciente del mercado de trabajo. No pueden dejar de considerarse, además, los efectos resultantes de los fracasos, en apariencia rotundos de la economía planificada de las socialdemocracias, traducida en rigideces y huelga de inversiones; tampoco pueden obviarse los efectos provenientes del fracaso de los países del "socialismo real", que sumaban a los problemas económicos los derivados de un aparato estatal autoritario.

La crisis del Estado de Bienestar tiene raíz en la crisis económica, pero también en la crítica social difusa acerca de los modos de normativización de la vida, cuyos efectos fueron considerados por sectores progresistas, casi tan penosos como aquellos producto de la explotación. El crecimiento de las formas de la administración de la vida, del disciplinamiento social por una omnipresencia del Estado, producen un consenso social adverso al estatismo. Se crean así, desde diferentes puntos del arco ideológico de la sociedad, las condiciones para su relevo.

En la Argentina, al igual que en otros países latinoamericanos, la matriz estatal que se constituyó como salida a la crisis del treinta, se aleja en parte de sus similares en los países centrales. Y, en esto, es importante el rol que jugó el Estado en la definición del espacio social. Así como no fue posible la conformación de ninguna economía de mercado sin el marco regulatorio estatal, como bien lo mostró Polanyi, en sus análisis del inicio de la sociedad de mercado; en países con economías dependientes, el Estado constituyó además el eje alrededor del cual se configurará el específico campo de lo público.

La matriz económica emergente de la crisis del treinta es concomitante a la centralidad económica de la industria que caracteriza la etapa. El Estado es un actor significativo que asume la función distribucionista e interviene activamente en las principales ramas de la economía -transporte, siderurgia, comunicaciones, energía-. Propició la industrialización vía la sustitución de importaciones, ajustándose a principios económicos keynesianos de pleno empleo y moderada inflación, estableciendo con estas políticas, una divisoria de aguas respecto de las formas previas de integración de la Argentina a la economía mundial.

Su consolidación coincidió políticamente con el populismo y con gobiernos más o menos democráticos. Significó la inclusión de los sectores populares a la vida política y rebasó las formas liberales de representación.

La peculiaridad de la relación entre Estado y sociedad de esta matriz estadocéntrica, tendrá su punto de partida en el carácter "formalmente representativo" del sistema político en una sociedad fuertemente desigualitaria. Ello favorecerá el desarrollo de formas corporativas de negociación de intereses. Será la modalidad de presión sobre el Estado, en el caso de los intereses empresarios y sindicales, o presión dentro del Estado, de las Fuerzas Armadas, que inician con el golpe de 1943, el ciclo de su creciente intervencionismo.

Esta situación de base da el perfil de las transformaciones institucionales correspondientes al modelo bienestarista. Los intereses corporativos pugnan por hacer efectivos sus intereses a través del poder de acceso al aparato estatal. Esta situación, calificada de *empate*, (2) puede coincidir en parte con la base social de acuerdo que sostenían las políticas de *Welfare* en los países capitalistas centrales. Pero cabe puntualizar la diferencia, en aquellos países el acuerdo daba mayor autonomía al Estado en su función de árbitro de intereses contrapuestos, organizando el conflicto, sin resignar los principios de la acumulación capitalista ni de la democracia política. El empate, por el contrario, da lugar a una base inestable de acuerdo, ya que cada grupo se reserva para sí la capacidad de veto, por lo que se negocia cada vez para establecer un acuerdo, que no se sabe si será o no cumplido por las partes. Esto plantea diferentes situaciones de partida. En varios países democráticos occidentales, el acuerdo posibilitó una acción estatal relativamente autónoma respecto de los intereses en juego, mientras que la situación argentina, implicó una influencia creciente de los intereses al interior del Estado.

Esta breve referencia al modelo estatal en la Argentina tiene un doble sentido. Establecer en primer término la prioridad del Estado sobre la sociedad en la definición de lo público, y establecer la peculiar demanda de Estado que de ella se deriva.

La crisis de este modelo sólo se pone de manifiesto con el regreso a la democracia política. Es en esa circunstancia que se toma visible la incapacidad de las instituciones públicas para satisfacer las demandas que el sistema democrático permitía expresar. La presión de los grupos de interés sobre el Estado se incrementa tomando el empate en catastrófico. El gobierno de la transición fracasa en el establecimiento de un espacio público no estatal, que estuviera sostenido en los tres pilares de la reforma que proponía Alfonsín en su programático discurso de Parque Norte: democracia participativa, ética de la solidaridad y democratización.

III. Crisis y legitimidad

Lo que caracterizó a los Estados Latinoamericanos en los '80, fue su vulnerabilidad. Sumidos en el dilema de tener que asumir los imperativos de pago de las deudas externas de sus respectivos países, adoptando las políticas de ajuste

dictadas por los centros financieros internacionales con su secuela de segmentación y exclusión social y, simultáneamente, cumplir con sus promesas previas de brindar respuesta a las demandas sociales contenidas.

A este desafío que el gobierno de la transición no pudo resolver, atrapado en la cosmovisión institucionalista de que "la democracia se basta a sí misma", se sumó rápidamente, la irresolución evidenciada para controlar a los sujetos sociales con poder estructural al interior del país -fuerzas armadas; sectores empresariales ligados al capital financiero- y que recurrentemente habían desestabilizado a los gobiernos institucionales.

Se minimizó que lo que estaba en crisis en nuestro país era el modelo estadocéntrico. Esto es, el de un Estado grande y denso en su aparato, y a la vez frágil en su poder de conducción. Ello llevó a que el grueso de la ciudadanía que había acompañado con fervor la restauración de las libertades democráticas, manifestara una profunda crisis de credibilidad ante la distancia patentizada entre el discurso institucional y las políticas efectivamente implantadas.⁽³⁾ Esta paradoja exacerbó su crisis de legitimidad frente a la sociedad civil. La penuria de legitimidad que evidenciaba el gobierno, hizo eclosión dos años después, y obligó al presidente Alfonsín a abandonar el poder seis meses antes de vencido el período constitucional.

El detonante fue su incapacidad para controlar la inflación y las variables macroeconómicas y evidenció el poder de desestabilización de los sectores más concentrados de la economía cuando la coyuntura les fue más favorable. El resultado fue la caída en la hiperinflación, durante el primer semestre de 1989. Dicha situación amenazó llevar al país a un estado de naturaleza hobbesiano y erosionó cualquier referente de certidumbre respecto de la capacidad gubernamental para evitar el caos generalizado.

Aparecieron con nitidez los condicionamientos socioeconómicos de la política; su vulnerabilidad frente a la incertidumbre respecto de la posibilidad de cada quién para garantizar su reproducción material. El desorden económico generador de un darwinismo desenfrenado, llevó a primer plano la relevancia de la cuestión económica y social. Cuestión que el sesgo culturalista del discurso hegemónico en los 80 había subestimado. Si en dicha interpretación se valorizaba la democracia como equilibrio siempre precario entre las diferencias, y la incertidumbre que le es propia, esta última mostró sus costes cuando los intereses vitales fueron puestos a prueba.

A partir de la amenaza de disolución de todo lazo social y el vacío de poder resultado del "golpe del mercado", que dio el punto final al gobierno de la transición, cobra significación el aval con que contó la nueva administración para aplicar políticas de ajuste económico indispensables en épocas anteriores. Ante la magnitud de la crisis, el grueso de la sociedad aceptó la presencia de un ejecutivo fuerte; los unos, para terminar con el terror económico de la hiperinflación y escapar al fantasma de la exclusión; los otros, para poder dedicarse con tranquilidad a sus negocios privados. La conjunción liderazgo populista-tecnocracia económica, resultó funcional a las demandas específicas de Estado de distintos sectores sociales.

Diversos autores han señalado que gran parte de la legitimidad otorgada a los gobiernos en los procesos de crisis se realiza en función de su capacidad para resolver los problemas económicos. En este caso, la estabilidad alcanzada aparece como fuente principal de legitimidad independientemente de los costes sociales resultantes.(4)

El discurso técnico-económico apeló a la lógica insita en la naturaleza de las cosas y a la racionalidad y la eficiencia de su accionar ante la crisis, frente a una sociedad que de no asumir como propios los valores de la modernización, quebraría la estabilidad duramente conseguida.

La naturalización de las políticas económicas ortodoxas, presentadas como inevitables y de validez universal, tuvieron un efecto disciplinador sobre la sociedad civil. Se predispuso de esta manera a la apatía y al conformismo y a neutralizar la participación popular directa. La ciudadanía devino "público" en el sentido de que mira un espectáculo producido por otros; podría afirmarse que primó el desinterés y la adaptación más que la movilización de energías para el cambio.

IV. Paradigma emergente

Con una tasa media de inflación del 100% mensual para el segundo trimestre de 1989, la hiperinflación era el emergente de la declinación política final de un gobierno y del agotamiento de un régimen de acumulación. La incertidumbre generalizada así originada hizo que cada quién buscara la elección menos riesgosa en términos individuales. Con un crecimiento del tipo de cambio del 110% mensual, se producía la fuga hacia los activos externos típico de un proceso hiperinflacionario. A la vez, se sucedían hechos de violencia social por parte de los sectores más castigados de la población. El tiempo se había reducido a instante ante la imposibilidad de prever el mañana.

Estos acontecimientos, desconocidos en la Argentina, hicieron que la población aceptara pasivamente y visualizara como única alternativa posible, la aplicación de violentas políticas de ajuste, tendientes al objetivo de lograr la estabilización. Las políticas de liberalización económica eran preconizadas por los centros ideológicos mundiales y se sustentaban en valores compartidos por neoliberales y neoconservadores. En efecto, el concepto de ajuste estructural cuyos pivotes son el énfasis en las señales del mercado y la asignación eficiente de recursos, pasó a ser en los 90 el nuevo paradigma dominante en los centros financieros internacionales y propuesto en los países latinoamericanos como única alternativa factible de saneamiento económico y adaptación a las nuevas condiciones de la economía mundial hegemónizada por el patrón capitalista de acumulación. Continuator como filosofía política del liberalismo clásico, el neoliberalismo sustenta el principio de un orden natural armónico entre los hombres cuyo centro es el individuo -como fuente inherente de derechos- y sus propios intereses. Se establece un férreo límite a toda intervención estatal en la economía, puesto que el mercado, considerado como un

ámbito racional y eficaz, es el organizador y proveedor de un orden espontáneo para toda la sociedad. En la competencia que se suscita, considera que todos los hombres son libres para realizar sus utilidades y con iguales posibilidades, por lo que el mercado aparece no sólo como el mejor asignador de recursos, sino como ordenador moral y cultural de la sociedad en su conjunto.

La restitución al mercado de áreas centrales de la política estatal, constituye el principio instrumental a partir del cual se intenta hacer más eficiente la economía, libre "de intervenciones distorsionantes provenientes del excesivo regulacionismo estatal, causante del entorpecimiento del desarrollo nacional".(5) En el nuevo paradigma, el interés general y el bien común, son el resultado natural del mecanismo autorregulador del mercado y de la iniciativa privada. Estos principios, no sólo alentaron la privatización de casi todas las empresas estatales, sino que se extendieron a otras dimensiones básicas de la vida social, alterando la lógica de las instituciones de política social.

El objetivo que se persigue con estas políticas supera la mera reducción de la actividad estatal a los cánones establecidos por el liberalismo clásico. Esto supone una reforma integral del Estado y de su relación con la sociedad. Así lo afirma el Dr. Menem: "Debemos precisar que la reforma del Estado no se agota en la privatización de algunas empresas estatales. La reforma del Estado es mucho más. Es la transformación nacional que implica esencialmente un cambio de comportamiento del Estado respecto de sí mismo y la sociedad. Simultáneamente deben mudarse las conductas sociales e individuales."(6)

Si este es el objetivo de transformación propuesto, parece pertinente examinar sus logros. Se logró estabilizar merced al severo ajuste, el tipo de cambio y la tasa de inflación, y en este éxito el gobierno obtiene el mayor consenso a su política económica. Sin embargo, hoy emerge con claridad que las variables de ajuste han sido la desocupación creciente, la generalización de la precarización del empleo, el descenso del salario, y la distribución cada vez más desigualitaria del ingreso.(7)

Se privatizaron la casi totalidad de empresas públicas con el objetivo de reducir las erogaciones del sector público, pero dicha transferencia significó transmutar un monopolio público a un oligopolio privado, formando por menos de diez grupos empresarios, sin marcos regulatorios en condiciones de supervisar su desempeño y con tarifas elevadas para los estándares internacionales. Esta situación, a la vez que asegura a dichos grupos una elevada tasa de retorno, les confiere una capacidad de control enorme sobre la economía.(8)

En cuanto al aparato administrativo del Estado, las políticas implementadas de congelamiento de salarios y puesta en disponibilidad del personal han logrado desarticlar núcleos duros de la burocracia, sin embargo, la discontinuidad de las políticas por las sucesivas reestructuraciones y rotación de las jefaturas, y la desmotivación generalizada ante el estado de movilización permanente, conspiraron contra el logro de una mayor eficiencia. La falta de información confiable, la lentitud de la toma de decisiones en el tramiteo diario, y la lucha por los espacios de poder

no se han modificado.

Se disciplinó fuertemente a los sindicatos, a través de nuevas regulaciones (flexibilización laboral, reforma del sistema previsional, amenaza de desregulación de las obras sociales), que cercenan gravemente los derechos sociales que el modelo estatal anterior había intentado garantizar.

En el ámbito de las políticas sociales como educación y salud, considerados como derechos que habían pasado a formar parte del concepto de ciudadanía, se intenta su traspaso al mercado. En este sentido la acción estatal parece discurrir por dos canales paralelos: descentralización y nuevo sentido de lo público. En consonancia, se sostiene: "todo lo que puedan hacer por sí solos los particulares no lo hará el Estado".(9) Consideramos que el lema de la desregulación presenta una faceta oscura. En el primero de los casos aludidos se supone un nuevo concepto de lo público donde cada ciudadano tiene que hacerse cargo individualmente de solventar los bienes sociales, independientemente de su contribución indirecta a las arcas fiscales del Estado. En el segundo, la restitución de los servicios sociales a esferas locales, pensadas como ámbitos más adecuados para fortalecer espacios públicos es, al menos, ambigua. Si bien se evitarían los males de una burocracia centralizada y se promovería un mayor control en las decisiones por parte de los espacios locales, con el consiguiente aumento de la participación social, debe señalarse que este argumento desconoce la heterogeneidad estructural de nuestro país y la existencia de sólidas burocracias locales -cuasi patrimoniales- que inhiben toda participación efectiva. En estas condiciones, el riesgo cierto de la descentralización es la profundización de la segmentación, la desarticulación y el aumento de la diferenciación.

La omisión del actuar del Estado en áreas sociales que le estaban reservadas, supone una nueva jerarquización de valores; son los que se irradian desde la esfera económica que, de acuerdo al marco doctrinario que sustentan las reformas, se centran en la eficacia y su expresión, el cálculo. De medio para la obtención de determinados fines, la eficacia pasa a ser fin en sí mismo. Ella permite distinguir a ganadores de perdedores.

También aquellas instituciones sociales que se rigen con criterios no mercantiles y cuyos fines son la protección de la vida humana, o el desarrollo del saber y la conciencia crítica, resultan ineficaces al sistema. En estos casos el Estado parece haber optado por formas más sutiles de disciplinamiento que corren por canales mercantiles. Dichas instituciones ahogadas financieramente, y con presupuestos por debajo de su nivel tradicional, se ven en la disyuntiva de profundizar la crisis que las afecta y con ello no cumplir con los fines para los que fueron creadas, o aceptar las reglas del juego propuestas por el Estado. Esta situación es reforzada a través de estímulos diferenciales que premian a las que aceptan la lógica emergente al momento de definir la distribución de recursos, lo que genera un régimen competitivo entre las distintas instituciones e inhiben toda forma de acción colectiva.

En la nueva dinámica propuesta, el Estado se concentra en evaluar y fiscalizar

tanto "el producto" como "el proceso" de las instituciones con criterios de mercado. A partir de la metáfora economicista, hoy en boga, cada institución y, aun, cada miembro de la sociedad es interpelado en tanto proveedor, suministro o cliente.

Consideramos que la privatización del espacio público que deviene de los cambios expuestos, está expresando un complejo proceso de transformación que tendría una doble dinámica. Al mismo tiempo que la redefinición del Estado tiende a reducir sus espacios de intervención y se autonomiza cada vez más de la sociedad civil, se producen nuevas formas de acción que lejos de expresar su retiro, sugieren un tipo diferente de intervención política y social. Este movimiento implica simultáneamente un proceso de disciplinamiento de los sectores subalternos y un proceso de descuidadización, que conlleva a una fuerte y selectiva ordenación estatal orientada a despolitizar las relaciones sociales.

V. Privados de lo público

El mercado por sí solo no puede garantizar formas de integración de la sociedad, la lógica que impone es excluyente. Las formas que asumirá el Estado una vez que hayan culminado las reformas emprendidas, no están aún definidas. En este contexto, el aparente triunfo de los principios del neoliberalismo y de la racionalidad instrumental que se extiende a todos los órdenes de la vida social, pone otra vez en cuestión las bases sociales y políticas de la democratización. Sabemos que hoy se mantiene el consenso democrático, pero surgen dudas acerca de, *qué democracia, con qué ciudadanos, con qué representantes.*

El retorno al mercado transforma la configuración del espacio social. La fragmentación creciente de la sociedad, quiebra las bases sociales de un acuerdo que mencionamos precario. Este proceso no tiene, sin embargo, en las políticas privatistas su única causa. También, puede explicarse por las exigencias que impone la transnacionalización económica, y como efecto de las transformaciones culturales profundas. Se trata de una verdadera reconversión de identidades. En primer lugar podemos decir que la identidad de trabajador asalariado, de obrero sindicalizado, afincada en una cultura del trabajo y en referencia al modelo estatal bienestarista, se ve hoy reducida a una multiplicidad de otras identidades precarias. Al marginal, figura desde hace mucho presente en el paisaje latinoamericano, se agregan hoy el desocupado reciente, el subempleado, el contratado por empresas privadas de recursos humanos, que ya no tiene pertenencia a ninguna empresa, el cuentapropista. Esta fragmentación cambia el perfil, relativamente homogéneo, que otrora tuvieron los sectores asalariados. El debilitamiento de esta identidad, favorece la adhesión a identidades más frágiles y atómicas, quebrando solidaridades previas y generando el retiro o la desconfianza ante objetivos generalizables.

La fragmentación, determina demandas de Estado puntuales y pasajeras. Asistimos a una multiplicación de demandas, de las cuales son buen ejemplo algunos episodios que resonaron en la opinión pública, como *los colgados*, barrios que

quedaron sin energía eléctrica luego de la privatización, o los usurpadores, que ponen de manifiesto la falta de vivienda de grandes sectores sociales. Los afectados que demandan al Estado, muestran los efectos de una privatización sin sentido de justicia, y de alguna manera ponen en evidencia la imposibilidad de la integración social desde las actuales políticas. Pero no logran generalizar la demanda por una reforma con justicia. La fragmentación induce a lógicas sociales del *sálvese quién pueda* y no de solidaridad y menos aún de reconocimiento de derechos ciudadanos. Los últimos conflictos que convocaron a la ciudadanía, las marchas en defensa de la educación pública, que llegaron a reunir 70.000 personas en las calles, no se reprodujeron ante el avance de otras formas de privatización de los bienes sociales -transportes, patrimonios naturales considerados bastiones de soberanía nacional-. De esta manera, se pudieron llevar a cabo políticas de desmantelamiento del Estado que no se hubieran imaginado una década antes.

Si la regulación keynesiana se dirigía a la distribución de los bienes sociales, hoy la regulación se traslada a la redefinición misma de ese espacio social. Se trata entonces de establecer el sentido mismo de lo público. En efecto, el espacio público es el lugar de la ciudadanía, que se define por la participación y la expresión libre de las diferencias en la opinión pública, pero también a través de los canales parlamentarios y partidarios y otras formas legítimas de representación política.

En las actuales condiciones, ese espacio público está privatizado. Como afirmamos anteriormente, el paradigma emergente responde más a un *ajuste caótico*, en el que el Estado pierde autoridad en la definición de las transformaciones, o lo que es lo mismo, su función reguladora carece de suficiente autonomía para implementar políticas más representativas de los intereses de todos. El retiro del Estado deja un campo social fragmentado. Son entonces los grupos empresarios y los representantes del poder económico quienes encuentran en la fragmentación el modo de regular el costo social de sus políticas, imponiendo sus intereses sobre lo público.

El sentido de la privación, contenido y oculto en la noción de lo privado, se hace patente al calificar esta redefinición de la sociedad. Con privados de lo público, nos referimos a la remercantilización de las relaciones, que vuelve a hacer recaer en la responsabilidad individual, las penurias de la vida. Aquellos derechos que habían sido admitidos como derechos de todos, y que por lo tanto el Estado debía garantizar -derecho a la salud, la educación, la previsión, la vivienda-, son hoy cuestiones de resolución personal, profundizándose la marginación y la fragmentación social.

La crisis económica a la que la sociedad argentina estuvo expuesta por un período prolongado, y los actuales recortes del gasto social, impuestos por la política de estabilización, repercuten en los sectores desfavorecidos, profundizando la desigualdad. El progresivo retiro de los derechos que favorecían una condición más igualitaria, situación en la que se hallan un creciente número de ciudadanos que no alcanzan a cubrir lo que se denomina el piso básico de necesidades, conlleva un avance hacia una sociedad dual y al vaciamiento de las formas de ciudadanía. La ciudadanía política, sostenemos, no se reduce a la dimensión formal de ser sujeto

de derecho, sino que requiere la representación de ese derecho y la capacidad de ejercerlo.

Con privados de lo público, aludimos a que la marginación económica se traduce también en marginación política. Esto se expresa tanto en la apatía y el descreimiento en las formas republicanas de la política, como así también en la no consideración de estos sectores por parte de los representantes en el momento de su diseño. De este modo queda de manifiesto que ciudadanía política y ciudadanía social no son realidades distantes entre sí y que el retroceso de una pone en riesgo el ejercicio de la otra.⁽¹⁰⁾ El crecimiento de la violencia y el inmediatez son la respuesta muda de los sectores excluidos de ese espacio público.

Por último, con esta idea de privados de lo público, aludimos también a transformaciones culturales que impactan al sentido de la ciudadanía como pertenencia. La ciudadanía puede ser considerada en tanto categoría política, también en su dimensión social y en tanto identidad. Es en este último sentido que remite a una dimensión más profunda, el de las motivaciones, los sentidos compartidos, los valores comunes. El individualismo de cuño privatista que se irradia desde el mercado, con los concomitantes de preocupación por la profesionalización, el éxito personal y la exaltación del sí mismo, debilitan la identificación ciudadana.

VI. Reflexiones finales

La esfera pública requiere de la participación ciudadana frente a la apatía y de la solidaridad frente a la indiferencia social. Es por ello que la fragmentación muestra, en lo más profundo, un reflujo hacia un yo narcisista. Los otros son visualizados como competidores y obstáculos para la concreción de deseos, a la vez que el mundo se torna amenazante. El resultado es el desasosiego y la violencia atravesando la sociedad.

Recluidos en lo privado, sin proyecto político en el cual sentirse representados, cada cual se contenta con una libertad pasiva asociada a la búsqueda del bienestar material y a la posibilidad de jugar su propio juego sin interferencias externas, a la vez que delega el manejo de la cosa pública y la promoción de valores a la conjunción líder-experto. Se reedita la situación que Tocqueville teorizó en las últimas páginas de *La Democracia en América*. Allí señaló que el mal que aquejaba a la sociedad americana era un individualismo cuyo desapego por lo colectivo, oscilaba entre el temor y la indiferencia. Su consecuencia, predijo, sería un malestar social que debilitaría a la democracia.

La expansión de los nuevos valores privatistas, eclipsan la idea de libertad entendida como realización de un proyecto común que se manifestaba en un deseo de cambiar el mundo, en tanto ideal legítimo que llenaba la existencia de muchos. También desarticulan la idea liberal de libertad, íntimamente ligada al "*social feeling*", esto es, a un sentimiento social que anidaba en los hombres y que a través del dominio de la voluntad llevaba a la perfección humana. En este sentido el neoliberalismo

actual, si bien hunde sus raíces en el individualismo utilitarista, constituye respecto de él un salto cualitativo.

Volvamos entonces a nuestro interrogante inicial: ¿es posible en un contexto de fragmentación creciente el surgimiento de nuevas modalidades de lo público que recuperen la ciudadanía perdida y la consolidación de una democracia genuina?

El nuevo espacio social que parece constituirse desde los valores privatistas hoy dominantes, nos lleva a pensar en el reforzamiento de liderazgos fuertes, capaces de dar salida a la incertidumbre acerca de los destinos personales y los desasosiegos sociales. El debilitamiento consecuente de formas genuinas de democracia, que son ya hoy experiencia en el continente, dibujan escenarios pesimistas a la hora de pensar en la consolidación de la democracia.

Las formas administradas de tramitación de las demandas colectivas, generadas por el Estado de Bienestar, no son ya viables, y como dijimos, no pueden sortear la deslegitimación, a la que la ineficacia y la burocratización las ha conducido. Consolidar una democracia genuina supondría equilibrar el espacio público hoy dominado por el mercado y el poder administrativo de un Estado cooptado.

En este sentido, es necesaria la presencia de un Estado que acreciente sus espacios de autonomía, capaz de brindar marcos normativos desde la defensa de lo común. Por otra parte, desde la sociedad civil, construir nuevas formas asociativas que podrían revitalizar orientaciones solidarias hoy adormecidas y una voluntad política que ejerza influencia sobre el Estado y la economía.

Propiciar estas formas asociativas en un campo social fragmentado, como el que describimos, es el dilema en el que se debate el futuro próximo de la democracia.

NOTAS

(1) Cf. PIPITONE, U., *El capitalismo que cambia*, Era, México, 1986; GOUREVITCH, P., *Politics in Hard Times*, NY Cornell Press, 1986.

(2) En relación al "empate social" en la Argentina, J.C. Portantiero remite al rol que jugó el Estado en el modelo emergente de los años treinta, "el Estado podía actuar, a través de la inflación como un agente redistributivo en favor de los grupos sociales emergentes, industriales 'mercado-intemistas' y trabajadores, democratizando así, aunque fuera superficialmente las relaciones sociales. Este nuevo rol del Estado no hizo otra cosa que acentuar la puja por gozar de sus favores prebendalistas... estas transferencias son sólo temporarias. Lo que se obtiene hoy se perderá mañana en un juego de aparente empate". De allí que el "empate" sea más aparente que real, favorecido por una cultura y una práctica inflacionaria, que fue adoptada también por los regímenes autoritarios. PORTANTIERO, J.C., "La crisis de un régimen: una mirada retrospectiva", en NUN, J. y PORTANTIERO, J.C., (comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Puntosur, Buenos Aires, 1987.

(3) Este hecho puede ser rastreado respecto de los conatos de los levantamientos militares que movilizaron a toda la sociedad en defensa de las instituciones y que culminó, pese a las afirmaciones de no negociar con los rebeldes, en las "leyes de punto final" (1986) y de "obediencia debida" (1987). Ese hiato también quedó plasmado en las referencias al despegue del país con crecimiento económico y justicia social, y el fracaso del Plan Austral. En ambos casos, el gobierno pareció contentarse con

un manejo táctico de la crisis. La sociedad percibió la debilidad gubernamental para dominar al poder militar y para implementar efectivas políticas de cambio.

(4) Ver SALAMA, P. y VALIER, J., "El Estado en la Crisis", en *Doxa*, N° 6, Buenos Aires, Primavera-Verano 1991-1992. BARBEITO, A. y LO VUOLO, R., *La modernización excluyente*, UNICEF- Losada, Buenos Aires, 1992.

(5) Decreto de Desregulación de la economía N° 2384/91.

(6) MENEM, C. y DROMI, R., *Reforma del Estado y Transformación Nacional*, Ed. Ciencias de la Administración S.R.L., Buenos Aires, 1990.

(7) Así, por ejemplo, la desocupación pasó de un 6,9 % de la PEA en Mayo de 1991, a un 9,9 % en Mayo de 1993, superando los valores registrados en los episodios hiperinflacionarios de 1988 y 1989, cuando alcanzó valores de 6,1 % y de 8,1 % respectivamente. (*Encuesta Permanente en Hogares*, INDEC, Mayo de 1993). Considerando como índice base 1983= 100, entre 1988 y 1992 el salario medio de la economía, desciende de 92,3 a 87,7. Entre 1991 y 1992 pasa de 81,9 a 87,7. (*Informe Económico*, Año 1992. Ministerio de Economía, Febrero 1993)

(8) Ver al respecto PORTANTIERO, J.C., "Revisando el camino. Las apuestas de la democracia en Sudamérica", en *Sociedad*, N° 2, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires, mayo, 1993. ASPIAZU, D. y NOCHTEFF, H., *El desarrollo ausente*, Tesis-Norma, Buenos Aires, 1994.

(9) MENEM, C.S., *Mensaje a la Honorable Asamblea Legislativa*, 08/07/89.

(10) En referencia a la relación entre ciudadanía política y ciudadanía social en el período menemista ver GRUNER, E., "Las fronteras del des(orden). Apuntes sobre el estado de la sociedad civil bajo el menemato", en AA.VV., *El menemato*, Ed. Buena Letra, Buenos Aires, 1991.