

LOS DILEMAS DEL DESARROLLO. ACERCA DE LA DISCUSIÓN PÚBLICA Y EL PROBLEMA DE LA CONSTRUCCIÓN DEL BIENESTAR SOCIAL

Miguel Ángel Latouche*

ESCUELA DE COMUNICACIÓN SOCIAL, UCV

"Development requires the removal of major sources of unfreedom: poverty as well as tyranny, poor economic opportunities as well as systematic social deprivation, neglect of public facilities as well as intolerance or overactivity of repressive states. Despite unprecedented increases in overall opulence, the contemporary world denies elementary freedoms to vast numbers – perhaps even the majority- of people"
Amartya Sen.

Resumen:

El argumento democrático se ha convertido en parte de un discurso de carácter cosmopolita, mediante el cual diversos sistemas políticos intentan legitimar determinados arreglos sociales. La Democracia se presenta como una alternativa casi incuestionable para la construcción de estrategias de acción colectiva socialmente eficientes. Más allá de constituir un mecanismo que permite decidir, mediante el concurso de los ciudadanos en procesos electorales más o menos competitivos, acerca de aquellos que serán investidos, mediante la soberanía popular, para ejercer el Poder y administrar "lo público"; la democracia posee, en sí misma, una significación de carácter constructivo que se pone de manifiesto cuando el sistema desarrolla la capacidad para garantizar un tipo de organización social que facilite el ejercicio de la libertad ciudadana, el desarrollo del colectivo, el mejoramiento de la calidad de vida de la gente y la posibilidad de que los individuos, efectivamente, puedan vivir, como diría Sen, el 'tipo de vida que desean vivir'.

Palabras claves: Democracia, libertad, desarrollo, legitimidad, espacio público.

INTRODUCCIÓN

El argumento democrático se ha convertido en parte de un discurso de carácter cosmopolita, mediante el cual diversos sistemas políticos intentan legitimar determinados arreglos sociales. La Democracia se presenta como una alternativa casi incuestionable para la construcción de estrategias de acción colectiva socialmente eficientes. Más allá de constituir un mecanismo que permite decidir, mediante el concurso de los ciudadanos en procesos electorales más o menos competitivos, acerca de aquellos que serán investidos, mediante la soberanía popular, para ejercer el Poder y administrar "lo público"; la democracia posee, en sí misma, una significación de carácter constructivo que se pone de manifiesto cuando el sistema desarrolla la capacidad para garantizar un tipo de organización social que facilite el ejercicio de la libertad ciudadana, el desarrollo

* mlatouche1@yahoo.com

del colectivo, el mejoramiento de la calidad de vida de la gente y la posibilidad de que los individuos, efectivamente, puedan vivir, como diría Sen, el 'tipo de vida que desean vivir'.

Se entiende que más allá de la regla de la mayoría, la democracia se constituye en un espacio para la protección de la libertad y de la justicia; para el desarrollo y para la construcción de oportunidades y de arreglos sociales que garanticen una equivalencia entre los intereses individuales y los colectivos y dentro de los cuales los individuos y la sociedad puedan desarrollarse. Lo anterior sólo será posible mediante la apertura de instancias para la discusión pública dentro de las cuales individuos libres e iguales puedan definir sus intereses y construir políticas que permitan su consecución. En tal sentido, la democracia requiere que la discusión pública tenga un carácter permanente, que trascienda radicalmente los mecanismos representativos y que posibilite que el intercambio intersubjetivo garantice la construcción del bienestar.

No se trata entonces, simplemente, de que los electores se despojen de parte de la soberanía que en ellos reside para trasladarla, conjuntamente con su capacidad para actuar en los espacios públicos, a unos representantes que *aspiran* constituirse en los garantes de los intereses de la sociedad y que asumen la potestad de decidir acerca de las necesidades y preferencias de la sociedad y, consecuentemente, a monopolizar la "acción pública". Por el contrario, el ejercicio de la democracia requiere que los individuos se constituyan en los agentes de sus propios intereses, ya que son ellos mismos quienes están en capacidad de definir cuáles son las necesidades y deseos que desean satisfacer dentro de los marcos institucionales en los cuales actúan. Los individuos deben estar en capacidad de participar en la discusión pública con la finalidad de *agenciar* la definición de sus preferencias y necesidades en concordancia con los intereses colectivos. La participación de los individuos en los procesos decisionales debe garantizar la construcción de oportunidades sociales que permitan "ampliar" las posibilidades que éstos tienen para decidir acerca de las opciones de 'realización' que están disponibles para ellos en un momento dado.

En este trabajo construiremos un argumento según el cual el ejercicio de la democracia favorece la consecución del desarrollo, toda vez que amplía las posibilidades que los individuos pudieran tener para materializar sus preferencias ante una gama diversa y amplia de posibilidades. Cuando los individuos tienen opciones limitadas, para escoger, digamos, qué carrera estudiar, qué trabajo realizar, dónde vivir, etc.; o cuando se les restrinja la posibilidad de participación efectiva dentro de los procesos decisionales y/o en el juego democrático (capacidad para escoger y ser escogido, participación en los asuntos públicos, etc.) nos encontraremos con que la libertad que éstos puedan efectivamente ejercer, es una libertad limitada por el número reducido de opciones sobre las cuales

escoger vivir el 'tipo de vida que se valora'. El problema entonces no tiene que ver solamente con la eficiencia de los arreglos, sino con la capacidad real de hacerlos efectivos y de materializar las oportunidades que se encuentren presentes dentro de los espacios normativos que permiten la construcción de la convivencia social.

I. ACERCA DE LOS ASPECTOS CONSTRUCTIVOS DE LA DEMOCRACIA

i.- Si aceptamos las ideas propuestas por Amartya Sen (2004, 2000, 2000a, 1976) de acuerdo con las cuales el concepto de desarrollo está más relacionado con el incremento de las capacidades de los individuos y su utilización efectiva para la satisfacción de sus necesidades y para el ejercicio de la libertad, que con el crecimiento de los indicadores económicos; nos encontraremos con que el *logro del desarrollo* no está solamente, tal y como plantean las visiones más conservadoras, relacionado con el tema de la eficiencia de los procesos productivos y de las relaciones de mercado. Por el contrario, se trata de un asunto mucho más complejo relacionado con las *posibilidades reales* que tienen los individuos para apropiarse efectivamente de las oportunidades que se les presentan para alcanzar las *realizaciones* de sus aspiraciones y deseos. De lo que se trata es de la construcción de espacios sociales dentro de los cuales los individuos puedan materializar los contenidos de las escogencias que, de acuerdo con sus preferencias y sus situaciones particulares, les permitan vivir el tipo de vida que, como diría Sen, 'tuvieran razones para valorar'.

"What people can positively achieve is influenced by economic opportunities, political liberties, social powers, and the enabling opportunities of good health, basic education, and cultivation of initiatives. The institutional arrangements for these opportunities are also influenced by the exercise of people's freedoms, though the liberty to participate in social choice and in the making of public decisions that impel the progress of these opportunities" (Sen, 2000: 5).

Por supuesto, no se trata acá de negar que el funcionamiento de la economía es fundamental para la consecución del desarrollo. Después de todo, una economía sana que muestra índices de comportamiento económico favorables, garantiza la propiedad privada y permite el acceso al libre intercambio del mercado; proporcionará a los beneficiarios mayores posibilidades de lograr un mayor número de ganancias. La teoría económica clásica ha demostrado suficientemente que las relaciones de mercado tienden a garantizar el crecimiento de la economía por vía de la especialización de los procesos productivos y el intercambio de bienes y servicios (Rodrik, 1998; Dornbush, 1992). Una de las virtudes fundamentales de las relaciones de mercado es que garantizan, en ausencia de distorsiones, el logro de la eficiencia y la apropiación de los beneficios de la especialización y el intercambio (Sunkel, 1995).

Quizás valga la pena destacar que la idea de eficiencia en general se conceptualiza a partir de la "óptimalidad de Pareto", la cual se refiere, diciéndolo en términos muy simplificados, a una situación en la cual es imposible mejorar las condiciones (incrementar la utilidad) de un individuo o grupo de individuos, sin desmejorar la situación de algún otro, se entiende, en este sentido, que una vez alcanzado el óptimo paretiano los arreglos sociales estarían funcionando de la 'mejor manera posible'. El problema es que cuando orientamos el proceso de construcción y diseño de políticas públicas en función de los presupuestos conceptuales de esta propuesta teórica no estaremos considerando el problema de la distribución. De manera que el sistema puede ser perfectamente eficiente, sin que esto signifique que la distribución de costos y beneficios sea equitativa para los diversos sectores de la sociedad, lo que pudiera significar la presencia de altísimos niveles de exclusión, y limitaciones a la posibilidad de que los individuos desarrollen sus capacidades y ejerciten su libertad¹.

"Because of the eschewal of interpersonal comparability of individual utilities, the 'new welfare economics' that emerged tried to rely only on one basic criterion of social improvement, the Pareto criterion. Since this confines the recognition of a social improvement only to the case in which everyone's utility goes up (or someone's goes up and no one's goes down), it does not require any interpersonal comparison, nor for that matter, any cardinality of individual utilities. However, Pareto efficiency can scarcely be an adequate condition for a good society. It is quite insensitive to the *distribution of utilities* (including inequalities of happiness and miseries), and it takes no direct note of anything *other than* utilities (such as rights or freedoms) beyond their indirect role in generating utilities" (Sen, 1995: 3).

Siendo esto así, nos encontramos con que el mercado por sí mismo no es capaz de garantizar la satisfacción de las necesidades y de los deseos de los individuos. El crecimiento económico permite alcanzar un mayor inventario de bienes y servicios dentro de una economía, pero no asegura el acceso a éstos de parte de los individuos, al tiempo que no nos permite conocer con certeza cuáles son las necesidades que los diversos individuos desean "verdaderamente satisfacer". El mercado asume que las necesidades y los deseos de los involucrados en los intercambios sociales son constantes y homogéneos, bajo esta presunción, parece suficiente con garantizar el crecimiento en los niveles de intercambio para satisfacer las demandas individuales. Esto, bajo la concepción de que los 'clientes' deben estar satisfechos con el sólo hecho de que se incrementa la variedad de bienes que puede escoger consumir, sin que medie la po-

¹ Según Sen: "Una economía puede ser óptima en este sentido (se refiere a la Óptimalidad de Pareto) aún cuando unos estén nadando en la abundancia y otros bordeen la indigencia, con tal de que no pueda mejorarse a los indigentes sin recortar los placeres de los ricos...una sociedad o una economía puede ser óptima según Pareto y ser no obstante perfectamente indigente" (Sen, 1976: 39).

sibilidad de que éstos puedan emitir juicios acerca de la variedad y pertinencia de esos bienes para la satisfacción de sus necesidades y sus deseos.

El problema tiene que ver con el hecho de que desde una entidad abstracta como el mercado no es posible valorar y atender el problema de las preferencias individuales, razón por la cual las dinámicas que allí se producen no toman en consideración el punto inicial y las circunstancias particulares desde las cuales cada individuo define sus intereses y su participación dentro del intercambio social². Cuando revisamos con cuidado el tema de las interacciones sociales en el marco del libre mercado, nos encontramos con el hecho de que aquellos que tienen mayor número de propiedades o contactos, son al mismo tiempo quienes tienen mayores posibilidades para obtener ganancias, en contraposición con aquellos individuos que se insertan dentro de las relaciones de mercado con peor dotación inicial de recursos, o desde una situación menos privilegiada, con lo cual se define de entrada una situación de profunda inequidad. Así, mientras para algunos el interés fundamental puede estar referido a la posibilidad real y permanente de acceder a bienes de lujo importados o a tener libre acceso a divisas extranjeras, para otros el interés puede ser, para ponerlo de manera dramática, el de garantizar el consumo de un contenido diario de proteínas que le permita sobrevivir.

"The basic result about market efficiency can...be extended to the perspective of substantive freedoms. But these efficiency results do not say anything about the equity of outcomes, or about the equity in the distribution of freedoms. A situation can be efficient in the sense that no one's utility or substantive freedom can be enhanced without cutting into the utility or freedom of someone else, and yet there could be enormous inequalities in the distribution of utilities and freedoms" (Sen, 2000: 119).

ii.- Existe un número importante de trabajos conceptuales y empíricos que han logrado demostrar la existencia de una correlación positiva entre el desarrollo y la existencia de regímenes democráticos y de los aspectos asociados a estos últimos (Lipset, 1992; Ratinoff, 1993; Tomassini, 1993). No se trata solamente, como ha demostrado suficientemente Sen (2000) mediante la investigación de serie de datos correlativos, del hecho de que en presencia de regímenes democráticos se reduzca sustantivamente la existencia de hambrunas generalizadas y de la pobreza, como consecuencia del incremento de las posibilidades de la sociedad para ejercer controles sobre un ejercicio gubernamental que pasa a estar permanentemente sujeto al escrutinio de los electores. Se trata más bien

² Las relaciones de mercado no consideran el problema de las asimetrías de los consumidores, se presume que todos tienen las mismas preferencias y las mismas posibilidades de acceder a bienes y servicios, aún cuando en realidad los muchos individuos se encuentran simplemente excluidos de este ámbito de relaciones.

de que el ejercicio democrático posee un carácter constructivo para la convivencia social (Coleman, 1986; Putnam, 1994). Más allá del argumento instrumental de que la democracia permite la inclusión de las mujeres, la reducción de los niveles de analfabetismo, el goce de derechos individuales, etc.; de lo que se trata es que el ejercicio efectivo de la participación política permite la construcción de funciones de bienestar colectivo socialmente eficientes.

“Public debates and discussions, permitted by political freedoms and civil rights, can also play a major part in the formation of values. Indeed even the identification of needs cannot but be influenced by the nature of public participation and dialogue. Not only is the force of public discussion one of the correlates of democracy, with an extensive reach, but its cultivation can also make democracy itself function better” (Sen, 2000: 158).

En nuestro criterio el asunto tiene que ver con la manera como se definen las acciones políticas mediante las cuales se intentan resolver los problemas de carácter público. Si aceptamos la idea de que la decisión pública está orientada a definir cursos de acción que permitan solucionar los problemas de la comunidad³, es necesario discutir acerca de la construcción de los criterios informacionales y analíticos sobre los cuales se fundamenta el proceso decisional.

“Each evaluative approach can, to a great extent, be characterized by its informational basis: the information that is needed for making judgments using that approach and –no less important– the information that is ‘excluded’ from a direct evaluative role in that approach...the excluded information is not permitted to have any direct influence on evaluative judgments, and while this is usually done in an implicit way, the character of the approach may be strongly influenced by insensitivity to the excluded information” (Sen, 2000: 56).

En el caso de la elección pública lo anterior no solamente hace referencia a lo que tiene que ver con los datos sustantivos que son incorporados al análisis de la situación problemática, sino, y quizás mucho más importante, a lo que refiere al acceso que tienen los individuos al debate público. A fin de cuentas, cuando el ejercicio de los derechos políticos de un grupo de individuos está limitado o es restringido no existen garantías de que sus deseos y preferencias sean incorporados efectivamente dentro del proceso decisional, de manera que la acción política resultante pudiera estar sesgada en contra de los intereses de los grupos no representados o poco influyentes.

Ahora bien, ¿cómo garantizar la construcción de funciones de bienestar colectivo socialmente eficientes? El problema no tiene solamente un carácter ins-

³ “Las políticas públicas tienen siempre la finalidad de construir una función de bienestar colectivo que de suficiente cuenta tanto de las funciones de bienestar individual, como de los aspectos específicamente sociales” Barragán, 1992: 56).

trumental. Después de todo, no se trata únicamente de implementar políticas razonables para atender problemas específicos⁴. El dilema tiene que ver con la construcción de políticas públicas que adicionalmente logren obtener los apoyos necesarios para garantizar su implementación efectiva. Decidir acerca de lo que la gente quiere, requiere, necesariamente, la incorporación de los individuos en los procesos de toma de decisiones. La definición de las preferencias colectivas, después de todo, no puede ser estructurada sin tomar en consideración las características de las preferencias de los individuos que interactúan y conviven en una sociedad determinada.

“The politics of social consensus calls not only for acting on the basis of given individual preferences but also for sensitivity of social decisions to the development of individual preferences and norms” (Sen, 2000: 253).

Cuando se limitan los alcances del juego democrático y las decisiones se estructuran en función de visiones ideológicas, criterios tecnocráticos o, simplemente, bajo la óptica limitada de las élites en el poder, no es posible garantizar la posibilidad de ‘descubrir’ los sistemas de preferencias y las necesidades de los individuos, con lo cual los indicadores que guían la estructuración de las políticas públicas simplemente pudieran estar enviando señales equivocadas. En esta circunstancia, la pertinencia de la acción pública estará más que limitada por cuanto que no estaría respondiendo a las *necesidades reales* de la gente.

II. ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DEL PROBLEMA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA

i.- Al parecer existe consenso en la idea de que la acción pública debe estar orientada a la satisfacción de las necesidades sociales, de manera que aquellos que tienen la potestad para actuar en el marco de los espacios públicos, lo hacen en representación de los intereses del colectivo. No existe, sin embargo, uniformidad en lo que respecta con las estrategias metodológicas que deben ser utilizadas para identificar con éxito cuales son los sistemas de preferencia desde los cuales es posible determinar las necesidades y los intereses *reales* de una población determinada. Esto nos obliga a preguntarnos ¿cómo se decide cuáles son los cursos de acción que resultan más favorables para garantizar el bienestar de la gente, es decir, para garantizar la posibilidad real de que la gente tenga una calidad de vida aceptable, que le permita realizarse en términos de lo que son sus capacidades y, consecuentemente, alcanzar la felicidad.

⁴ Lo que queremos decir es que no basta con que hayan una adecuación de medios utilizados y los fines que se pretenden alcanzar. Tomar decisiones no es sólo un problema técnico o procedimental, sino que requiere adelantar consideraciones acerca de las expectativas y necesidades de la gente y la manera de satisfacerlas.

El problema es tremendamente complejo, pues está relacionado con el tema de la base de información sobre la cual se decide⁵. La construcción de decisiones públicas, no responde a un procedimiento neutro en el cual estén ausentes consideraciones valorativas y volitivas de parte de los decisores. De manera que lo que éstos consideran que son los mejores cursos de acción para la sociedad en un momento determinado, es el producto de la lectura de la realidad que son capaces de hacer en función de sus propios intereses y deseos.

"Policy is produced by human actors who are not merely driven by natural impulses or by the compulsion of external factors. Instead, public policies are the outcomes -under external constraints- of *intentional action*. Intentions, however, are subjective phenomena: they depend on the perceptions and preferences of the individuals involved. People act not on the basis of objective reality but on the basis of *perceived reality* and of assumed cause- and- effect relationships operating in the world they perceive. And people act not only on the basis of objective needs but also on the basis of preferences reflecting they *subjectively defined* interests and *valuations* and their *normative convictions* of how it is right or good or appropriate to act under the circumstances" (Scharpf, 1997: 19).

Por supuesto, que esto no quiere decir que los intereses de los decisores no puedan nunca coincidir con los intereses de la sociedad, lo que quiere decir es que no siempre lo hacen, con lo cual podríamos encontrarnos en situaciones en las cuales las decisiones se encuentren claramente orientadas a favorecer a un sector particular de la población, mientras excluyen claramente algún otro.

Este tipo de decisiones no es capaz de garantizar la evolución de arreglos colectivos socialmente eficientes, no pueden serlo en la medida en que cuando los intereses y las necesidades de ciertos sectores de una población no son considerados como insumos de los procesos decisionales, éstos grupos serán excluidos de manera permanente o semi permanente de los beneficios de la acción pública. El logro del bienestar social no depende, entonces -tal y como creen algunos tecnócratas- de la posibilidad de definir políticas que permitan garantizar un incremento general de la utilidad, sin considerar los medios que faciliten la consecución de ese incremento, las externalidades que la implementación de esas políticas pudieran generar y los apoyos sobre los cuales se sustentan las instancias de implementación.

⁵ Esta idea, como ya hemos visto, hace referencia a los datos que son considerados importantes por los decisores y que en consecuencia son incorporados al análisis de la situación problemática. En este sentido es importante considerar que aquellos datos que no son percibidos por los decisores como relevantes para atender una situación en particular, simplemente no son tomados en cuenta dentro del análisis con lo cual la percepción que se tenga sobre la situación no será comprehensiva, no siéndolo de igual manera las políticas que puedan elaborarse sobre visiones sesgadas de la realidad.

Así por ejemplo, estrategias de ajuste estructural que garanticen el crecimiento del producto interno bruto, al costo de incrementar, en el corto plazo, los niveles de pobreza y la inequidad en la distribución del ingreso; o la construcción de grandes obras de infraestructura que generen un aceleramiento del ciclo de la construcción y consecuentemente del empleo, sin tomar en consideración la eficiencia en el uso de los recursos, ni los deseos que los individuos pudieran tener de trabajar en algún otro sector productivo, difícilmente pueden considerarse como mecanismos válidos y sustentables sobre los cuales estructurar estrategias de desarrollo.

ii.- La construcción de decisiones públicas no constituye un problema de carácter puramente técnico, por el contrario estas requieren de una estructura de justificación que permita la conformación de los apoyos que sean necesarios para avalar la coherencia de los procesos de implementación⁶. A lo que nos referimos es a la necesidad de garantizar que la decisión que se tome en relación a un asunto en particular, sea una decisión que pueda ser considerada como legítima por sectores diversos y amplios de la población. Ahora bien, la legitimidad de una decisión no depende únicamente de aspectos procedimentales. No es suficiente con que se definan operativamente cuáles son los mejores procedimientos para decidir y que estos se cumplan cabalmente, el asunto es mucho más complejo, por cuanto que tiene que ver con la posibilidad, o no, de que las decisiones puedan ser 'justificables' en el marco de intercambios sociales complejos.

"La fijación de una estructura de justificación para las políticas públicas tienen una primera consecuencia, que reside en la posibilidad de evaluar dichas políticas en términos de su eficiencia para cumplir con la función distribuidora del Estado. Pero posee también otra consecuencia que puede considerarse de importancia aún mayor: hace posible juzgar la capacidad de la política pública como generadora de un espacio de convivencia política y social (Barragán, 1992: 83).

Como vemos, la legitimidad de una decisión depende, por una parte, de que ésta sea construida de manera transparente y esté orientada a mejorar las condiciones de vida de la gente, pero, por otra parte, y quizás más importante, tiene que ver con las posibilidades de que la decisión, una vez implementada, pueda atender de manera eficiente el problema para el cual fue diseñada. Los buenos procedimientos, y su cumplimiento, son elementos constitutivos del desarrollo social, pero son insuficientes para garantizar la construcción de funciones de

⁶ "Las políticas públicas han dejado de ser consideradas como meros actos de una intuición vagamente prudente, o como expresiones del ejercicio del poder, o como simples fórmulas instrumentales, y han pasado a ser consideradas como decisiones que deben ser argumentadas de manera transparente y sólida si tienen pretensiones de racionalidad" (Barragán, 1992: 53).

bienestar social efectivas. Es así que pudiéramos tener decisiones que sean técnicamente correctas pero cuya fundamentación no responda a un proceso de negociación e intercambio que posibilite descubrir los deseos y las preferencias reales de los individuos y posteriormente agregarlos en el momento de implementar la decisión.

En tal sentido, no es suficiente con garantizar a los individuos la existencia de ciertos mecanismos en función de los cuales se decide. Es necesario instrumentalizar la decisión de tal manera que esta incorpore como componentes el reconocimiento de las preferencias, deseos e intereses de los individuos que viven e interactúan en esa sociedad⁷. Por vía de ejemplo, podemos decir que no es suficiente con que la decisión esté apegada a los preceptos constitucionales para garantizar su legitimidad, sin que en el espíritu de la Constitución no se hubiese incorporado previamente un reconocimiento de los derechos y necesidades de todos los grupos que conforman la nación. Una Constitución que nace sesgada por los intereses de los *grupos de poder* que conforman la clase política en el momento en el que ésta fue creada, servirá de marco para decisiones que aún estando apegadas a la norma constitucional serán ilegítimas al excluir consideraciones acerca de los sistemas de preferencias e intereses de grupos menos privilegiados por la distribución del poder.

Desde esta perspectiva, parece claro que para la creación de bienestar social no es suficiente con la provisión de oportunidades, sino que es necesario, por una parte, que se definan mecanismos que nos permitan conocer si esas oportunidades responden a las necesidades e intereses de los individuos y, por otra parte, definir mecanismos que permitan que efectivamente éstas puedan ser aprovechadas por los sujetos y garanticen el incremento de las capacidades de los individuos.

III. AGENCIA, DEMOCRACIA Y BIENESTAR SOCIAL

i.- Los individuos generalmente tienen intereses egoístas que los inducen a otorgar prioridad a lo que son sus espacios privados y personales (los negocios, la familia, etc.) en perjuicio de lo público (Vid. Gauthier, 1986). Mientras las ganancias y beneficios que pudiera ser posible obtener mediante la actuación privada, en términos de la adquisición de prestigio profesional, riquezas, satisfacciones por los logros personales y/ o los de los miembros de la familia, son fácilmente materializables y reconocibles por cualquiera, la actuación en el ámbito público tiene altos costos y genera beneficios que alguien en particular tendrá dificultades para apropiarse individualmente (Tullock, 1974; Olson, 1992).

⁷ Este argumento será elaborado más adelante.

Siendo esto así, puestos en la disyuntiva de dedicar tiempo a trabajar en su propia empresa y/o educar a sus hijos, por una parte, y participar en una asamblea de ciudadanos para discutir acerca de la contratación de obras de infraestructura o la limpieza de las calles y avenidas, por la otra, lo más probable es que los vecinos den prioridad a la atención de lo que consideran temas de su interés directo y personal antes que a aquello que tiende a diluirse dentro del grupo social, aún si esto significa un deterioro sustantivo en el bienestar de la comunidad como totalidad.

La actuación pública pudiera ser considerada onerosa por ciertos individuos, después de todo implica la necesidad de movilizarse, de separarse de los ámbitos privados y aún de pagar los costos de oportunidad implícitos en el acto de participar en la discusión pública. Quizás este sea uno de los aspectos que permita explicar la adopción de sistemas de gobierno representativos, en los cuales la participación ciudadana se limita al acto de elección de los representantes. En los que el acto electoral se presenta como 'un gran momento democrático' durante el cual todos los individuos mayores de edad y con capacidad para ejercer sus derechos políticos deciden acerca de aquello que regirán los destinos públicos durante un tiempo determinado.

Los mecanismos representativos implican la idea de la delegación. Es así como, una mayoría de quienes tienen capacidad para ejercer el derecho del voto, otorga a los candidatos de su preferencia la capacidad para disponer acerca de los más diversos aspectos de la vida en común. Se les delega la potestad de decidir acerca del uso de los dineros públicos, acerca de la manera como se manejan las relaciones exteriores, acerca de las políticas de sanidad, educación, productivas, etc., y, en fin, se les legitima para que administren el gobierno y ejerzan el poder del Estado.

La representación se constituye, entonces, en un mecanismo mediante el cual un conjunto de individuos son "investidos" por el mandato popular para que actúen dentro de *lo público* en función de garantizar los intereses y satisfacer las necesidades de sus "mandantes", es decir, de aquellos que han delegado y han investido a los representantes con una *facultad de actuación pública* que les permite tomar decisiones y adelantar acciones determinadas dentro de ese ámbito (Przeworski, 1999). Se entiende que estos individuos desarrollarán una calidad moral que les permitirá interpretar las necesidades y los intereses de quienes representan, tras lo cual se supone que sus actuaciones estarán siempre orientadas a satisfacer los intereses y las necesidades de la totalidad de los electores (Burke, 1984). Para los sistemas representativos el ejercicio de la política es un ejercicio de carácter racional, los representantes se reúnen en los espacios públicos para discutir acerca de los destinos de la nación y en este ejercicio "descubren" y construyen decisiones que reflejan las necesidades públicas.

Esta concepción de la democracia nos introduce dentro de la llamada Teoría del Consentimiento, de acuerdo con la cual, la acción de los electores se limita a elegir a los representantes, los cuales una vez investidos del poder se constituyen en decisores autónomos. Después de todo, se supone que los electores conocen el programa de gobierno y que han constituido en *receptores activos* de las ideas presentadas por los candidatos durante la campaña política. Se trata pues, de electores bien informados y con la capacidad suficiente como para actuar racionalmente al momento de elegir. Siendo esto así es de esperar que la decisión de la mayoría sea la más representativa de los intereses de la sociedad en su conjunto y, en consecuencia, se presupone que el proyecto político que resulte ganador es el que, de acuerdo con el criterio que mayoritariamente es expuesto en las urnas electorales; tiene mayor capacidad para resolver los problemas de la comunidad.

De acuerdo con esto, el compromiso de los ciudadanos está en depositar el voto, en participar en el proceso electoral. Hecho esto, se espera que los individuos retornen a atender los asuntos de su esfera privada y dejen las cuestiones públicas en manos de los miembros de la Administración. Una vez elegidos los representantes, estos pondrán en práctica su programa político, el cual no deberá ser cuestionado por la comunidad. Después de todo, los ciudadanos literalmente “compran todo el paquete” y una vez que aprueban la elección de un proyecto no deben intervenir en los procesos decisionales que son inherentes al ejercicio de la política, ni en los procesos de implementación de esas decisiones (Shumpeter, 1983).

Desde esta percepción del problema político, se entiende que la discusión de las ideas va a producir decisiones públicas que se fundamentan en la razón y que en consecuencia los resultados de este proceso se convierten en mecanismos que permiten la construcción del bien común. El problema consiste, sin embargo, en que ese ejercicio de búsqueda de la ‘verdad’ se hace de manera limitada, por cuanto que no incorpora a una base social lo suficientemente amplia como para que el ejercicio discursivo sea verdaderamente representativo de los diversos intereses que se encuentran presentes dentro de la sociedad en un momento determinado.

De allí la pregunta: ¿acaso es posible concebir inequívocamente lo que representa el “bien común” en sociedades masificadas en las cuales existen intereses diversos y contradictorios? Uno de los problemas fundamentales de los mecanismos representativos es, en nuestro criterio, que coloca a los ciudadanos en una situación pasiva en relación con lo público, después de todo, son los representantes los que poseen la potestad para decidir y para tomar decisiones. Se pretende de esa manera que los sujetos transfieran o supriman sus preferencias particulares en función de lo que se considera un “bien superior”, un bien

que es común a la generalidad de los individuos y cuya consecución es más importante que las diferencias que en términos de preferencias individuales pudieran existir (vid Talmont, 1956).

Se entiende, entonces, que el proceso electoral se constituye en una manifestación de voluntad mediante la cual los individuos restringen sus derechos de actuación política o al menos los encausan a través de los representantes. Habría que preguntarse, sin embargo, si el simple acto electoral se constituye en la práctica en un mecanismo suficiente y efectivo para garantizar que los intereses y la voluntad de los sujetos pueda ser reconocida y sus necesidades atendidas por las instancias de representación, o si por el contrario, la "voluntad" de los representados es manipulada e incluso secuestrada por alguno de los grupos que participan en el juego político, *confundiendo la capacidad de los sujetos para expresar los contenidos verdaderos de sus valores y sus deseos*.

Ahora bien, se supone que aquellos que están investidos del mandato representativo no actúan en función de intereses particulares, sino en función, como ya hemos dicho, de los intereses de la sociedad, pero el proceso electoral no es suficiente para garantizar una definición clara de los contenidos de esos intereses y aún si ese fuera el caso, no se constituye en una garantía de que las acciones gubernamentales se orienten a la satisfacción de ese interés. En un sentido, de lo que se trata es que el mecanismo representativo limita la competencia política y la posibilidad real de que los individuos manifiesten su voluntad y sus preferencias.

ii.- El bienestar de los individuos, su capacidad para realizar sus potencialidades, está directamente relacionado con las características del orden social en el cual les tocó en suerte vivir. Sólo si la sociedad se encuentra medianamente bien ordenada tendrán los individuos oportunidades para desarrollarse. El logro del bienestar individual está en función de las posibilidades reales que tiene el individuo para elegir ámbitos de funcionamiento que le permitan desarrollarse en función de sus sistemas de preferencia, de sus necesidades y sus intereses. La definición de estos ámbitos de funcionamiento representa un problema que se ubica más allá de lo que podríamos considerar los espacios individuales de carácter privado.

Los individuos toman decisiones de manera permanente, decisiones acerca de los diferentes cursos de acción que deben seguir para alcanzar algún fin, para sortear una situación, o para satisfacer una necesidad. Las opciones que posean para determinar soluciones a problemas particulares es lo que va establecer los parámetros dentro de los cuales sus funcionamientos individuales son posibles y en consecuencia los espacios sociales dentro de los cuales éste podrá desarrollar sus capacidades.

“El bienestar de una persona puede entenderse considerando la calidad (por así decirlo, la bondad) de su vida. La vida puede considerarse como un conjunto de ‘funcionamientos’ interrelacionados, consistentes en estados y acciones. La realización de una persona puede entenderse como un vector de sus funcionamientos. Sostengo que los funcionamientos son constitutivos del estado de una persona y que la evaluación del bienestar tiene que consistir en una estimación de estos elementos constitutivos” (Sen, 2000: 53).

Acá de lo que se trata es de determinar cuál es la diversidad de opciones de vida que los individuos pueden efectivamente escoger vivir y cuáles son sus posibilidades reales de materializar sus deseos. Aún si la actuación de los individuos se limitase a sus ámbitos privados, sus posibilidades para decidir de una manera u otra y/o para adoptar un determinado curso de acción están determinadas por el espacio social dentro del cual sus acciones se desenvuelven. La actuación individual se encuentra contextualizada por las características de la sociedad donde sus actuaciones se desarrollan y por las oportunidades que al individuo se le proporcionan para realizar escogencias.

Allí donde los individuos tengan mayores opciones para elegir vivir un tipo de vida determinada estos tendrán, al mismo tiempo, mayores posibilidades de alcanzar mayores niveles de libertad que allí donde sus opciones son limitadas. La libertad a fin de cuentas no tiene sólo que ver con la ausencia de restricciones para la acción, sino que más fundamentalmente está relacionada con la capacidad de realización de metas y expectativas.

Bajo este argumento parece evidente que la acción pública debe estar orientada a garantizar el incremento de las capacidades de realización de los individuos y la potenciación de sus posibilidades para participar activamente en los procesos de construcción de decisiones de carácter público que pudieran afectar el desenvolvimiento de su acción privada, como paso previo para la construcción del bienestar colectivo. Después de todo se trata de que no es posible la construcción de ‘espacios de felicidad privada’ si el ámbito público es disfuncional. Es decir, si éste no logra constituirse en un espacio coherente para la convivencia y el intercambio socialmente eficiente.

iii.- El problema al cual nos enfrentamos, entonces, es el de definir los mecanismos mediante los cuales el desarrollo de los espacios públicos implique el reconocimiento de las necesidades y deseos de los individuos y la agregación de sus intereses. La construcción de una función de bienestar social no se constituye en un proceso independiente del impacto que ese proceso genera sobre cada individuo; en este sentido, no parece posible afirmar que una acción proporcione ‘mayor felicidad’ que otra, si la implementación de la primera implica ‘costos’ excesivos sobre sectores particulares de la población.

Veámoslo con un ejemplo: Si se adoptan los preceptos del liberalismo económico y se disminuyen las restricciones al libre comercio con la finalidad de producir crecimiento, bajo el argumento de que el crecimiento es imprescindible para mejorar los niveles de vida de la gente; pero la implementación de estas políticas genera un efecto negativo sobre los sectores más desprotegidos, incrementando la pobreza y la desigualdad económica entre los sectores más pudientes y aquellos con menor poder adquisitivo, nos encontraremos con que aún incrementándose la felicidad total de la población, la infelicidad de los más afectados será tal que necesariamente se incrementará el desequilibrio social reduciéndose eventualmente el bienestar de todos.

Si el bienestar privado tal y como afirmamos en la sección anterior depende de la construcción de espacios colectivos que se reconozcan como *socialmente eficientes*, de lo que estamos hablando es de la necesidad de incorporar a los individuos a los procesos de construcción de los arreglos colectivos en los que viven y de las decisiones que dentro de ellos se toman. Por supuesto, no estamos acá planteando que la participación de los ciudadanos deba tener un carácter universal de acuerdo con el cual se requiera la participación directa y permanente de 'todos' los ciudadanos en los procesos de construcción de decisiones. Está, según creemos, suficientemente claro que en las democracias modernas, la extensión territorial, el volumen de posibles participantes y el número creciente de asuntos sobre los que hay que decidir, imposibilitan que 'todos' podamos asistir a la plaza pública y expresar nuestro parecer acerca de algún asunto en particular.

De lo que se trata es de abrir los espacios de deliberación para la discusión pública. Después de todo si la política consiste en un intercambio de carácter intersubjetivo entre individuos que tienen necesidad de interactuar y convivir en espacios sociales complejos, debemos entender que es mediante el ejercicio discursivo amplio y universal como podremos construir decisiones públicas pertinentes e inclusivas de los más diversos intereses y deseos, después de todo:

"Politics is about many things. But foremost among these, in modern democratic polities, is the function of selecting and legitimating public policies that use the powers of the collectivity for the achievement of goals and the resolution of problems that are beyond the reach of individuals acting on their own or through market exchange" (Schapf, 1997: 1).

La realización individual depende en gran medida de la posibilidad que tengan los sujetos para hacerse partícipes del ejercicio discursivo. La sociedad está conformada por individuos que viven bajo sistemas normativos, pero, es evidente, que la totalidad que la sociedad representa, es más que la suma de sus partes. Es necesario considerar, sin embargo, que aún siendo así, la sumatoria no

puede dejar de considerar que cada uno de los componentes del cuerpo social, sus elementos constitutivos, son importantes y deben ser atendidos de acuerdo a un criterio mínimo de justicia e incorporados dentro de los procesos de toma de decisiones. La realización de la sociedad como totalidad, es decir, la construcción de las funciones de bienestar colectivo, pasa por la creación de garantías para la realización individual y en este sentido pasa por la creación de oportunidades para que los individuos desarrollen sus capacidades.

Las posibilidades de que los individuos funcionen socialmente depende de la apertura de espacios de participación, pero se trata de espacios que no son otorgados como concesión graciosa por quienes detentan el poder. Los ciudadanos necesitan constituirse en agentes de sus propios intereses, lo que implica que actúen a favor de alcanzar la satisfacción de éstos, que asuman una actitud vigilante ante el desenvolvimiento de lo público, desarrollen mecanismos de control social para la gestión gubernamental y comprometan recursos y esfuerzos en la construcción de decisiones colectivas.

El asunto entonces tiene que ver con la manera como se resuelven los problemas de carácter público y de cómo en una democracia la construcción de arreglos sociales que garanticen la convivencia, la satisfacción de los intereses y necesidades de los sujetos y la consecución del bienestar social, son el resultado de decisiones públicas de carácter colectivo dentro de las cuales los sujetos tienen la posibilidad de deliberar y participar en la construcción e implementación de esas políticas.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La participación política y las posibilidades de movilización social se constituyen en elementos imprescindibles para la construcción del bienestar colectivo. El problema del desarrollo no puede estudiarse desde una visión tradicional de acuerdo con la cual lo que cuenta es el crecimiento de la economía y de la productividad, sin que se tomen en consideración asuntos relacionados con los dilemas de la redistribución de costos y beneficios y el incremento o la restricción de las libertades sustantivas de los individuos. Existen posibilidades de bienestar social allí donde existen espacios para que los individuos potencien sus capacidades, es decir, para que los individuos tengan efectivamente la posibilidad de vivir el tipo de vida que valoran.

La acción pública debe estar orientada a atender los problemas, necesidades e intereses de la sociedad, mediante la apertura de las instancias decisionales a la acción participativa de la gente. Si se trata de atender los problemas del

colectivo, los integrantes de ese colectivo deben involucrarse directamente en la definición de los alcances de la acción pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barragán, Julia (1992), "La estructura de justificación de las políticas públicas en un marco democrático", *América Latina. Alternativas para la democracia*, Monte Ávila, Caracas.

Burke, Edmund (1984), *Textos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México.

Coleman, J. (1986), *Individual interest and Collective Action*, University Press, Cambridge.

Dornbush, R. (1992), "The case for Trade liberalization in Developing Countries", *Journal of Economic Perspectives*. Vol 6: 1, Winter.

Gauthier, David (1986), *La Moral por Acuerdo*, Gedisa, Barcelona.

Lipset, Seymer (1992), "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política", *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, Barcelona.

Olson, Mancur (1992), "La lógica de la acción colectiva", *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, Barcelona.

Przeworski, Adam (1999), "Democracia y representación", *CLAD, Reforma y democracia*.

Putnam, Robert (1994), *Para Hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en la descentralización administrativa*, Galac, Caracas.

Ratinoff, Luis (1993), "Equidad y eficiencia económica", *Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integral de desarrollo*, BID/PNUD, Washinton.

Rodrik, Dani (1998), "The debate Over Globalization: How to Move Forward by looking Backwards", *Paper presented for a Conference in the Institute for International Economics*, Washington D.C.

Scharp, Fritz (1997), *Games Real Actors play. Actor Centered Institutionalism in Policy Research*, Westview Press, Oxford.

Sen, Amartya (2004), "El Uso de la Razón Pública", *Letras Libres* No. 65, Mayo.

— (2000), *Development as Freedom*, Anchor Books, New York.

— (2000a), *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza Editorial, Madrid.

- (1999), "The possibility of Social Choice", *The American Economics Review* Vol. 89, No. 3, June.
- (1995), "Rationality and Social Choice", *The American Economics Review*, Vol. 85, No. 1, March.
- (1976), "Liberty, Unanimity, and Right", *Económica*, 43.
- Shumpeter, Joseph (1983), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Orbis, Barcelona.
- Sunkel, Oswaldo (1995), "From the inward looking development to the Development from Within", *Latin America's economic Development*, Dietz, USA Lynne Rienner Publisher.
- Talmont, J. L. (1956), *Los orígenes de la democracia totalitaria*, Aguilar, Madrid.
- Tomassini, Luciano (1993), "Estado, Gobernabilidad y Desarrollo", *Serie Monografías*, BID, Washington.
- Tullock, Gordon (1974), *Necesidades privadas y medios públicos. Análisis económico del nivel deseable de intervención pública*, Aguilar, Madrid.