

Políticas públicas: bienestar, reconocimiento, simulacro

Public policies: welfare, recognition, simulacrum

Rafael Bayce¹
rjebayce9@gmail.com

Resumen

Las políticas públicas son hijas del crecimiento de los Estados posrenacentistas y de las necesidades de planificación administrativa de sociedades de masas. Las políticas conservadoras afirman la subsidiariedad del Estado, se centran en la familia y en el temor a la democracia y a los sindicatos. Las liberales se anclan en la corrección de fallas del mercado y de contingencias biológicas. Las socialdemócratas, más ambiciosas, aspiran a una previsión de todas las contingencias y desigualdades ilegítimas, desde un Estado orientador del mercado y no subsidiario. Los Estados de Bienestar surgen del intento de superar recesiones, desempleo y malestar social desde la inversión, hasta deficitaria, de Estados que esperan luego recuperar su inversión. Las nociones de soberanía y de derechos humanos dificultan ese retorno y nutren un crecimiento progresivo de los imaginarios de consumo que erosionan un sistema inicialmente exitoso, desde que no son más inversiones e intervenciones de emergencia sino parte del cálculo de bienestar colectivos e individuales. Son víctimas de su éxito. Pese a que los neoliberales subrayan las insuficiencias teóricas y los fallos históricos de las políticas públicas clásicas, llegados al poder todos las aplican porque la cultura política los supone y enfrentarla sería electoralmente suicida. Hasta los marxistas lo hacen. Sin embargo, la sociedad de consumo y la cultura posmoderna van creando un progresivo hiato entre la moderna oferta tecnoburocrática iluminista de satisfactores, y la más reciente demanda, socialmente mucho más exigente y variada. Deberían disfrutar, por ende, de utilidad marginal político-electoral decreciente. Pero en la medida en que son apreciadas, no por su sustancia material, sino por el 'reconocimiento' simbólico que implican, y porque las poblaciones-objetivo han internalizado como legítimas las ofertas iluministas, paterno-maternales, las políticas públicas todavía disfrutan de potencial satisfactor y retorno político-electoral, simulacro paradójico a la Baudrillard.

Palabras clave: políticas sociales, políticas públicas, Estados de Bienestar, sociedad de consumo, cultura posmoderna, simulacro, utilidad marginal electoral.

Abstract

Public policies were born out of the growth of Post-renaissance States and out of the needs for administrative planning on mass societies. Conservative policies reinforce the subsidiarity of the State, center on families and fear democracy and syndicates. Liberal ones anchor on correcting market failures and biological contingencies. Social democracies, more ambitious, aim to prevent every illegitimate contingency and inequality, from a State leader of the market functioning, non subsidiary. Welfare States appear out of the attempt to overcome recessions, unemployment and social deprivation by means of State investment, even incurring in public debt, hoping to recover through future returns. The notions of sovereignty and human rights made difficult such returns and paved the way to an explosion of consumption imaginaries that eroded a previously successful system. Investments and interventions are already factors on collective and individual calculation

¹ Doctor en Sociología y Ciencia Política por el IUPERJ. Profesor en la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.



of welfare rather than emergencies and exceptions. Victims of their success. Despite their highlight of theoretical restrictions and historical shortcomings of classical public policies, when in power, everyone apply them because political cultural include them, up to the point of judging suicidal its confrontation. Even the ideologically reluctant Marxists use them. However, consumption society and postmodern culture go digging a progressive gap between the modern, enlightened, technoburocratic supply and the more recent demand, much more demanding and varied than before. One should expect, then, a decreasing marginal political-electoral utility. But, since they are appreciated, not just for their material content, but on behalf of the symbolic recognition they give, and because the recipients have internalized as legitimate such supply offers, public policies still enjoy satisfying potential and political returns, paradoxical simulacrum, à la Baudrillard.

Key words: social policies, public policies, Welfare States, consumption societies, postmodern culture, simulacrum, politically marginal return.

Breve historia de las políticas sociales públicas

Siempre hubo caridad y justicia social aunque diversamente entendida a como lo es hoy, en la historia de la humanidad. Los accidentes, las discapacidades, partes del ciclo biológico vital y las vicisitudes que la herencia, la suerte o las desventuras deparan a los seres humanos, han sido objeto de acciones privadas o institucionales tendientes a minimizar los perjuicios y el sufrimiento. Hasta el siglo XIX fueron acciones individuales o grupales, asociaciones de la sociedad civil, y, sobre todo, confesionales, las que actuaban en esos casos.

Pero desde mediados de la centuria del 800, por distintas razones, la sociedad política empieza a ocuparse crecientemente de esos asuntos, hasta llegar a su máximo con la imposición, en el mundo occidental urbano, de las políticas sociales públicas de los Estados de Bienestar. Las mismas entran en crisis y son severamente cuestionadas desde el neoliberalismo – aunque no sólo desde allí –. Sin embargo, esa tradición civil, sustituida y profundizada más tarde desde la sociedad política, permanece vigente cuando regímenes críticos de las políticas sociales públicas, como los gobiernos de izquierda socialdemócratas, de izquierda, o progresistas toman el poder político dentro de democracias partidarias competitivas en economías de mercado; combinación en la que ni marxistas ni conservadores creían, pero que históricamente se fue construyendo desde la mutua fertilización de los estilos de políticas sociales públicas y con la consolidación de una cultura política que las reclama y que ninguna fuerza electoralmente concurrente podría ignorar impunemente. Las inercias provenientes de culturas políticas y morales acostumbradas a políticas sociales públicas ponen a los gobernantes en difíciles dilemas prácticos, producto de asperezas entre ideologías radicalmente sostenidas cuando no se era gobierno y sí alternativa u oposición, y, por otro lado, reclamos societales de los cuales depende la satisfacción de muchos grupos y las perspectivas electorales. A esta significación diversa y

constantemente resignificada de las políticas sociales públicas dedico este trabajo, anclando las cuestiones en los desafíos que encuentran los gobiernos de izquierda gobernantes en el Cono Sur, la amplia mayoría del Mercosur y la mayoría de América del Sur.

En este racconto aplicado juega un papel central la Iglesia Católica, no sólo porque diversas órdenes se dedicaron a esos problemas desde la Edad Media, sino porque la Encíclica Rerum Novarum de León XIII en 1891 impuso a los Estados posrenacentistas – que crecían en importancia y poder al interior de las naciones y pueblos – la obligación de ocuparse de la “cuestión social”. Los políticos vieron la oportunidad y el desafío que representaba la progresiva adopción de esas tareas como roles y funciones del Estado, para la afirmación de ese fundamental actor social posrenacentista.

Bismarck y Von Taafe vieron, en Alemania y Austria, la posibilidad de evitar la creciente influencia de los sindicatos y del sufragio en la irrupción de las masas y de los trabajadores. Todas las políticas sociales, que Gösta Esping-Andersen (Esping-Andersen, 1993) ha llamado de ‘conservadoras’, están dirigidas a fortalecer a la familia, a mantener las lealtades populares hacia la Corona y las clases acomodadas, y a socavar el creciente poder de las nuevas clases burguesas y de las clases populares a través del sufragio y de las asociaciones de clase. Simultáneamente, también las políticas sociales públicas comenzaban a ser utilizadas por los ‘liberales’ en base a motivaciones distintas a las de los conservadores. En efecto, desilusionados de la omnipotencia e infalibilidad del mercado para la producción, la productividad y la distribución de bienes y servicios, adjudican a la sociedad política las funciones y roles necesarios como para intervenir en la minimización y solución de los problemas sociales que la competencia en el mercado produjera. Y de las imperfecciones que accidentes, momentos del ciclo vital y desventuras acarrearán. Las pioneras políticas sociales públicas del laborismo inglés de fines del siglo XIX son el mejor ejemplo de las liberales.

Tanto conservadores como liberales, así como también la doctrina social de la Iglesia católica desde León XIII, consideraban

a las políticas públicas como parte de la función esencialmente subsidiaria que el Estado y gobiernos debían encarnar frente a la función central que la sociedad civil debería tener, tanto en la operación del mercado como en la solución de sus imperfecciones. Las políticas públicas 'socialdemócratas', por el contrario, le asignaban al Estado y gobiernos una función central en la solución y minimización de la 'cuestión social'. Además, operaban el sistema, no sólo cuando surgían cuestiones sociales que merecían atención, sino también, y distintivamente, mediante la organización de un sistema general de previsión social, al que todos aportaban, sufrieran o no actualmente algún accidente, discapacidad, disminución temporaria o viviera momentos no desprotegidos del ciclo vital. La previsión y seguridad sociales sueca y nórdica son los primeros y mejores ejemplos de esta clase de políticas sociales públicas (Esping-Andersen, 1999).

Los marxistas, de modo general y en primera instancia, criticaban a conservadores, liberales y socialdemócratas. A los primeros por su intencionalidad regresiva de defensa de las clases sociopolíticas privilegiadas feudales y de la monarquía. A los liberales porque no corregían la desigualdad tratando de impedir su surgimiento y accionando sólo para impedir las peores consecuencias de las injusticias e imperfecciones del mercado, en realidad para impedir la aparición de justas reivindicaciones populares. A los socialdemócratas, finalmente, porque no intentaban corregir la desigualdad en el momento de su producción sino sólo impidiendo su peor distribución, generando una justicia que nunca erradicaría la injusticia sino que sólo minimizaría su impacto. Una acusación central era la de que despotenciaba la virtualidad reivindicativa y revolucionaria de los trabajadores y de las masas protegiéndolas desde un Estado que amortiguaba las disimilaridades que el sistema sociopolítico fabricaba, en lugar de hacerlas visibles y justificativas de la lucha contraideológica y antisistémica.

Max Weber, desde su infinita sabiduría, observaba sarcásticamente, en su etapa postnietzscheana, tanto los temores que motivaban las políticas conservadoras, como los parches y remiendos liberales, y las tentativas de los socialdemócratas para conseguir por medio de reformas lo que inicialmente se perseguía por las revoluciones. Sin embargo, no sólo varios marxistas matizaron esas opiniones originales, sino que cuando asumieron Estados y gobiernos, adoptaron, no sólo políticas públicas socialdemócratas, sino hasta liberales y conservadoras.

¿Cómo se fue llegando a esa situación y qué desafíos presenta al futuro?

En primer lugar, algunos teóricos marxistas comenzaron a ablandar sus críticas a las políticas sociales públicas, según anota documentadamente Claus Offe (Offe, 1983). El propio Karl Marx, en el Manifiesto del Partido Comunista y otros textos posteriores (Marx, 1848) comienza a aceptar la posibilidad de que las políticas sociales puedan beneficiar la causa del proletariado mejorando sus condiciones de vida al punto de hacerles más posible la actuación de su misión. En realidad, el gran rival de las políticas sociales públicas es Lenin (1917). La propia Rosa Luxemburgo, ya en 1906, critica la formación de una aristocracia sindical que comienza a usar el

aparato para perpetuarse en el poder y para implementar sus fines individuales o microgrupales, más que los populares o de la masa trabajadora. Curiosamente, coincide en ello con la 'ley de hierro de la oligarquía' del conservador Robert Michels, que extiende la crítica de las cúpulas sindicales hacia todas las cúpulas organizacionales. Un Estado con políticas sociales públicas bien podría beneficiar a los desprivilegiados más que sus propias organizaciones, originalmente creadas para ello, pero pervertidas según las advertencias de Luxemburgo y Michels.

Claus Offe (Offe y Leenhardt, 1977) afirma que los Estados de Bienestar configuran un pacto en que los trabajadores renuncian a la maximización de sus objetivos y a la radicalidad de los medios para perseguirlos -abolición del modo de producción capitalista- a cambio de la afirmación de sus derechos sindicales y la mejoría continua de sus niveles de vida, garantizándose el pleno empleo, los mínimos vitales y el reconocimiento de sus derechos humanos. Se desplaza, así, el centro de su lucha, de la producción de plusvalía a un mejor lugar en el reparto de la misma. Y se aceptan el crecimiento económico y el desarrollo tecnológico como herramientas del mejoramiento general. No en vano Jean Baudrillard afirma que el marxismo y la socialdemocracia han sido, en la historia reciente de aceptación de la democracia competitiva partidaria y de la economía regida por el mercado, los mejores guardianes ideológicos del capitalismo, ya que han contribuido a moderar sus consecuencias sin atacar las bases del sistema. Agrega que hay un Marx anterior al fracaso de la Comuna de París, el utópico; y otro, pragmático, que ya no lucha por el 'esto o lo otro' sino por el 'más o menos de lo que haya' o del 'antes o después' de esa porción del reparto político en la distribución, dicho en palabras del texto citado de Offe.

Sirva esta tan breve pero provocativa historia de las políticas sociales públicas para introducir el tema del papel histórico ambiguo y variable que jugarán los llamados Estados de Bienestar en nuestro desarrollo de los significados y desafíos que se abren a los decisores públicos de nuestros países hoy.

El Estado de Bienestar y su crisis

En ese trayecto histórico de las políticas sociales hacia el predominio de las políticas públicas entre ellas, es importante el crecimiento del papel del Estado en las sociedades decimonónicas, que ven en 'la cuestión social' una justificada oportunidad de imponerse progresivamente sobre la sociedad civil. Sirva la exposición de Michel Foucault sobre la evolución del Derecho en el Occidente europeo como elocuente ejemplo de esta apropiación por el Estado de funciones y tareas que eran de la sociedad civil. No olvidemos, claro, que la densidad urbana y la sociedad de masas parecían hacer necesaria una administración burocrática de los asuntos colectivos, así como inversiones y planificaciones de una magnitud difícilmente abarcable por los individuos y las asociaciones civiles hasta ese entonces.

El llamado 'Estado de Bienestar' constituye una mezcla con dosis variables de conservadurismo, liberalismo y

socialdemocracia que aparece racionalizada por la obra de John Maynard Keynes, aunque la preceda en muchos casos, tales como los antes mencionados, austroalemanes, inglés y nórdico. La clave es la ruptura con la clásica postulación del equilibrio de lo recaudado con lo gastado. En un contexto de desempleo, recesión, desorganización social y pesimismo generalizado subsecuente a la primera guerra mundial, la receta del economista inglés es la de invertir en obras que diesen empleo, aun incurriendo en déficit interno, o sea cometiendo el pecado de sustituir al mercado con la actividad inversora, empleadora y dinamizadora del Estado. Ya recuperarían los gobiernos más tarde esa deuda mediante el aumento de la actividad productiva, tributaria y exportadora, se afirmaba con esperanza fundada en los primeros resultados de esa novedosa estrategia que ya habían iniciado en la práctica (Skocpol y Weir, 1985), como hemos visto más arriba. También hicieron algo semejante Roosevelt y hasta el pequeño Uruguay, cuyo gran líder y doble presidente José Batlle y Ordóñez había absorbido todas las variantes de políticas públicas que el fin del siglo XIX había prohiado, incluyendo la propuesta católica.

Sin embargo, ese éxito inicial acarreó, a largo plazo, su crisis, como lo dice Offe. Una de las claves fue la ampliación hasta el delirio de los derechos humanos, sociales y económicos con la aceptación de la noción de derechos de la condición de 'ciudadano', lanzada por Alfred Marshall, quizá en tardía operacionalización de la Declaración de la Revolución Francesa. Progresivamente, se reivindica el derecho a todo, sin la contrapartida de un mercado que sustentara las prestaciones. A ello se suma el aumento de la expectativa de vida, que rompe todos los cálculos de la sustentabilidad de la seguridad social. No menor es la influencia que tiene la inclusión progresiva de las prestaciones o desmercantilizadas (Polanyi, 1944) bajo la forma de prestaciones en bienes y servicios no monetarios. Recuérdese que la inversión pública a costa de deuda interna no se suponía permanente y además, se suponía que dispondría de un ciclo productivo posterior que permitiría a la economía recuperarse de ese déficit coyuntural y procíclico. Pero el barril sin fondo de las reivindicaciones de derechos ciudadanos no lo permitió. Jürgen Habermas le dedica un libro magistral al asunto (Habermas, 1973). Y, posteriormente, opone la situación de los Estados a una fortaleza asediada que debe abrir 'esclusas' para drenar la presión hacia él, centralizado (Habermas, 1992). Peor aún, se va gestando una crisis fiscal del Estado, como observa James O'Connor, porque, tanto los empresarios como los particulares, ya incluyen en sus cálculos económicos los beneficios monetarios o no monetarios que recibirán del Estado (subsidios, exenciones y rebajas tributarias, protecciones arancelarias). Los particulares también calculan su bienestar, no sólo en función de lo que obtengan del mercado y de sus capitales social y cultural, sino también por lo que esperan del Estado. Se volverá pensable una combinación perversa de dependencia del Estado, sumado a actividades criminales o limítrofes, sin contraparte productiva para los egresos y el gasto públicos. El efecto se vuelve causa, como afirma Paul Pierson (Pierson, 1993). El Estado, que fue exitosa solución experimental en el siglo XIX,

keynesianamente fundamentado en el siglo XX, se vuelve parte fundamental del problema, como lo afirma Peter Evans (Evans, 1996) y como se encargarán de subrayarlo hasta el cansancio los pensadores neoliberales desde el último cuarto del siglo XX. Por un buen resumen de factores que producen la crisis del Estado de Bienestar, véase el artículo de Álvarez-Miranda (1996).

Vale la pena recordar que Herbert Spencer había pronosticado las falencias fundamentales que sufrirían las sociedades que adoptaran un Estado del tipo benefactor y que se ocupara de la caridad. Para Spencer, la justicia, con su requisito de neutralidad mayor que las partes en conflicto, debería ser, efectivamente, asumida por el Estado. Pero la caridad no; debería ser privada y a cargo de la sociedad civil. La argumentación de Spencer se anticipa 80 años a las críticas a la crisis del Estado benefactor, hijas de sus éxitos iniciales. En efecto, Spencer hace notar del riesgo de que las personas confíen más en lo que obtendrán de presiones político-electorales que de remuneraciones provenientes del mercado de trabajo. También hace notar el desánimo que puede provocar la reducción de los lucros para redistribución vía políticas públicas entre los inversores y productores. Asimismo, prevé el crecimiento de lo definible como objeto de políticas públicas para aumentar los roles y funciones del Estado, que proveerían de poder, ingresos y status a quienes luchan por gobernarlo. Empleo improductivo, burocracias ineficientes, clientelismo y perjuicios morales y culturales son anticipados por este profético y agudo inglés interdisciplinario.

La izquierda marxista o afin a esa vertiente teórica, inicialmente muy crítica de las políticas sociales públicas - especialmente desde Lenin - asume, no sólo gobiernos al interior de países sin fuertes y longevos sistemas de políticas sociales públicas - como la mayoría de la URSS y naciones dentro del Pacto de Varsovia y del COMECON - sino también en países con una larga tradición de políticas sociales públicas con diferente dosis de conservadurismo, liberalismo y socialdemocracia. Fueran leninistas o no, heredan sociedades con una cultura política, cálculos económicos sobre sus fuentes de bienestar, y convicciones sobre el valor político de su voto, que colocan a esos gobiernos ante duros dilemas ideológicos y pragmáticos en sus gestiones gubernamentales.

Tal es el caso de los gobiernos recientes en los países del Cono Sur, en la mayoría del Mercosur, y en la mayor parte de América del Sur.

Los dilemas de las políticas sociales públicas para la izquierda

Las izquierdas enfrentan problemas de diverso tipo cuando planean su acción social dentro de sus coordenadas históricas pero en el nuevo contexto de situaciones nacionales y globalizadas. A priori, no ven con buenos ojos a políticas sociales públicas que puedan tener componentes asistencialistas, que no exigen contrapartidas productivas o ciudadanas comprometidas consigo

mismo o con la colectividad más amplia. Sin embargo, se ven obligados a reconocer que las historias políticas y económicas hacen necesario el combate inmediato de bolsones y situaciones de emergencia social, de extrema indigencia y exclusión social, sin cuyo ataque no es posible pensar en procesos de participación social, profundización democrática y empoderamiento social. Se dan cuenta, también, de que allí hay un electorado potencial que no puede ser descuidado y de que esas acciones asistencialistas son bien vistas por la mayoría de la población, que, es claro, también vota. De modo que deciden, con todas las disculpas que lavan su conciencia radical vulnerada, tomar acciones asistencialistas que su ideología y sus teorías criticarían.

A veces, en países con un fuerte trasfondo moral católico y con una añeja historia de acción social confesional - Brasil, Argentina, Chile - con denso contenido asistencial y de apoyo a la familia como célula central de la sociedad, deben tomar políticas sociales públicas similares a las odiadas políticas públicas 'conservadoras', tomadas por Bismarck, Von Taafe y otros posteriores. Todas las políticas basadas en la familia tienen la clara impronta de todas estas políticas decimonónicas, mal que les pese. Son parte de la cultura política y de las convicciones morales de esos países. Hasta el Uruguay cae en estos extremos porque la religión católica, no tan fuerte como en los otros países del Cono Sur, ha tenido una importante influencia moral en el Uruguay. Los uruguayos no son muy creyentes en la doctrina trascendente de los católicos, pero moralmente están constituidos por la moral cristiana, desde la conquista española y la utilización civil -*à la* Voltaire- de la religión como una moderadora de la juventud, una civilizadora urbana y una aculturadora rural. Fueron los inteligentes anticlericales del siglo XVIII los creadores del Azobispado de Montevideo, por paradójal que pueda parecer.

Aunque las políticas sociales públicas 'liberales' suponen que deben corregirse sólo puntualmente las imperfecciones inequitativas y desiguales derivadas del funcionamiento del mercado, el acostumbramiento de las poblaciones a tales políticas liberales las hace necesarias ya que, si no se tomaran, la reacción popular tildaría a los gobiernos de insensibles a las discapacidades, a los tramos de la vida inherentemente carentes, a los accidentes cotidianos y a otras circunstancias que habían merecido atención en el pasado. Pero adoptarlas significa mantener el principio liberal de que el mercado es el principio rector, con un piadoso y compasivo Estado subsidiario de sus imperfecciones. Como hubo que engullir políticas públicas 'conservadoras', habrá que deglutir algunas 'liberales'.

Ya que hubo que transar con inercias y convicciones conservadoras y liberales, con mayor seguridad se ven obligados a hacerlo con las políticas 'socialdemócratas', que, por lo menos y frente a las anteriores, pueden justificarse desde ideologías más próximas. De todos modos, las políticas públicas de este tipo podrían sustentar una retórica de profundización democrática que permita mostrar radicalidad social respecto de las políticas públicas anteriores, más conservadoras y liberales que socialdemócratas. Perdidos los sueños utópicos de abolición del modo de producción capitalista, de la dictadura del

proletariado y del comunismo internacional, aceptada la democracia con sus partidos compitiendo por el poder a través del gobierno, consolidado el mercado como regulador económico básico con meros correctivos subsidiarios, pactando los trabajadores con el capital y el Estado del modo en que vimos lo decía Offe, los enemigos retóricos se desplazan: ahora son el capitalismo globalizador y el neoliberalismo, potentemente crítico de los Estados nacionales y de los Estados de Bienestar. Políticas nacionalistas y redistributivas más radicales que las conservadoras y liberales son sostenidas como componente central del progresismo social, del realismo pragmático y de la resistencia al neoliberalismo globalizador. A la aceptación de la herencia conservadora y liberal en políticas sociales públicas se suma ahora la adopción de las políticas sociales públicas socialdemócratas, tan vituperadas antes por anestesiar la lucha de clases y rebajar la utopía. Bajo las banderas de la profundización democrática, de la inserción social, del empoderamiento de la sociedad civil, se acepta implícitamente un modelo de 'exclusas' como el propuesto por Habermas para escapar al 'asedio' deslegitimador de Estados y gobiernos por el barril sin fondo de las reivindicaciones crecientes - y sin límite a la vista - de ciudadanía y de derechos humanos, económicos y sociales. Los partidos comunistas, socialistas, marxistas y afines, cuando ganan electoralmente en democracias políticas de economías de mercado, han tenido que dar una voltereta de 180 grados y racionalizar la adhesión entusiasta a políticas que rechazaron quizá con mayor entusiasmo en el pasado. En casa de herrero, cuchillo de palo. Mannheim (Mannheim, 1929) y Offe han tenido razón; el juego político democrático de mercado desradicaliza ideológicamente, guste o no.

Pero esta voluptuosa voltereta tiene, hoy, aun mayores complicaciones desde el punto de vista de los réditos político-electorales que tuvieron esas políticas en momentos ya idos de éxito de los Estados de Bienestar. En efecto, esa variable combinación de políticas conservadoras, liberales y socialdemócratas parte de una base que podría no ser tan firme como antes. En efecto, la fijación de los contenidos de las políticas se lleva a cabo por una tecnoburocracia que los establece desde una concepción de lo que 'son' las 'necesidades' que puede no coincidir con las efectivamente 'sentidas' por las poblaciones-objetivo. El aseguramiento de los mínimos vitales y la mejoría de los mismos dominan la racionalidad tecnoburocrática desde una cosmovisión de clase media de lo que son las necesidades populares.

En una 'sociedad de consumo' como la que vivimos hoy, varias cosas cambian respecto al pasado.

En primer lugar, no es seguro que las necesidades vitales primarias y de mínimos garanticen una satisfacción social que convierta a las políticas públicas en inversiones con utilidad marginal alta o creciente. Más bien, podría pensarse que las políticas tecnoburocráticas de mínimos, inclusión y participación podrían tener utilidades marginales decrecientes desde el punto de vista político-electoral, porque arriesgan un progresivo desencuentro oferta pública-demandas privadas (al respecto, ver

Bayce, 2005). En segundo lugar, el potencial satisfactor de bienes y servicios es más efímero que lo pensado, dada la importancia que el gasto suntuario y la novedad/moda tienen actualmente para el establecimiento del status interpersonal e intergrupales. Éste es relativo a los 'otros significantes' a los que se comparan grupos e individuos, y a los paquetes de bienes y servicios culturalmente deseables. Los establecimientos tecnoburocráticos de contenidos generalmente no tienen en cuenta, ni esa utilidad marginal decreciente debida al progresivo desencuentro políticas públicas-demandas privadas, ni esa volatilidad y relatividad de los satisfactores. La oferta pública puede ser obsoleta, y la demanda no se consulta con suficiente frecuencia. En tercer lugar, aun si la demanda fuera frecuentemente consultada para establecer la oferta de satisfactores, la huella indeleble de la modernidad iluminada obstaculizaría una coherente implementación de la demanda detectada. La tecnoburocracia cree saber qué es lo mejor y lo más conducente para los pobres ignorantes y consumistas constituyentes de las poblaciones-objetivo. Quizá ni sea necesario o conveniente consultar a una demanda tan perversa o alienada. En cuarto lugar, esa sociedad de consumo, imperio de lo efímero (Lipovetsky, 1983), sustitutiva del sólido status por el volátil 'standing' (Baudrillard, 1970), deriva menos satisfacción de los bienes durables, objetivo de las políticas públicas, que de los no durables o perecibles. Y demandan mejores servicios que los simples mínimos. Hirschman (1983) y Scitovsky (1976) nos muestran cómo la satisfacción que se deriva de la posesión o consumo de cualquier bien o servicio depende de la posibilidad mayor que tienen los bienes durables de 'enteder' (tedio) a la gente, mientras que la virtualidad de 'placer inmediato' de los no durables puede alterar la demanda hacia paquetes diferentes de los que los iluminados tecnoburócratas imaginan o desean. Las drogas son un ejemplo de demanda poco susceptible de tedio y con un gran potencial de 'placer inmediato'. Por lo demás, cuando más privados absoluta o relativamente sean los sujetos, mayor demanda de placer inmediato sentirán, al contrario de lo que las prioridades tecnoburocráticas de clase media iluminista postulan y realizan a través de políticas sociales. Es posible arriesgar una mayor distancia oferta-demanda entre aquéllos que constituyen las poblaciones-objetivo de las políticas públicas sociales. Les ofrecen mínimos cuando aspiran a máximos. Les ofrecen servicios lejanos al óptimo cuando el efecto de demostración comunicacional les hace desear más, mejor y novedoso. Les ofrecen satisfacción sólida y durable cuando sienten compulsión al placer inmediato y arriesgan entederse o aburrirse de un bien durable que perderá deseabilidad inmediatamente, sustituido en el imaginario cultural por nuevos modelos mercadeados científicamente para hacerse deseables. En quinto lugar, aparecen propuestas que implican una radicalización de los sistemas nórdicos socialdemócratas, tales como el de la cobertura universal, propuesta de asignación universal de recursos previsionales. La idea supone el cálculo de cuánto es el mínimo vital -actualizable- deseable, más el monto de las coberturas por riesgos de enfermedad, accidentes, muerte, discapacidades, protección en partes desprivilegiadas del ciclo vital, etc. La sociedad, a través de los gobiernos, da, a cada uno, un monto

suficiente de ingreso como para atender a todo eso. Los individuos, familias y grupos pueden, además, intentar mejorar ese mínimo socialmente financiado y gubernamentalmente distribuido. Esta propuesta solucionaría las crisis de legitimidad, gobernabilidad y confianza. Nadie puede quejarse sin fin ni asediar al Estado y gobiernos jaqueando así su legitimidad, gobernabilidad y confianza. Sería un eficaz sistema de 'esclusas' que rompería el 'asedio', en términos de Habermas. En sexto lugar, se ha producido una mutación de la problemática social que generó los primeros intentos de políticas públicas sociales tildadas como del tipo 'conservador': la llamada 'cuestión social' por el Papa León XIII. Para diferenciar la nueva situación de esa original, Robert Castel prefiere hablar de 'la nueva cuestión social' en referencia diferencial a ella (Castel, 1997).

Si la antigua suponía una situación permanente de miseria, pobreza, enfermedad y desprivilegio de menores y ancianos, que deberían ser atendidos por piedad, compasión y caridad cristianas y humanas, el origen de esas contingencias estaba en azares del destino, inescrutabilidad de la providencia divina o maldades humanas residuales. Pero nunca se cuestionaban esas circunstancias como provocadas estructural, teleológica y tácticamente por el modo de producción y distribución del sistema societal en cuanto tal. Ésa era la hipótesis marxista, que rechazaban, tanto los monárquicos alemanes y austriacos de la época, como la nueva doctrina social de la Iglesia católica. El desempleo - y sus consecuencias- no era producto de fallas transitorias de un supuestamente deseable pleno empleo, sino una manera de forzar el descenso de los mínimos salariales, que los sindicatos estaban consiguiendo elevar -"ejército industrial de reserva"- . Castel sube la apuesta. No sólo la 'nueva cuestión social' asume el carácter estructural, teleológico y táctico que el desempleo y sus consecuencias tenían al constituir un ejército industrial de reserva reductor de los niveles salariales, sino que, hoy, la tecnología tiende a constituir, no tanto desempleados transitorios con los objetivos vistos, sino excluidos del mercado, excedentarios estructurales y no transitorios, parias de la modernidad - como los llama Zygmunt Bauman -, inempleables por su imposibilidad de reciclaje productivo o cultural, y por la menor cantidad de mano de obra que precisan los mecanismos productivos de todos los sectores - primario, secundario, terciario - que se vuelven cada vez más intensivos en capital que en trabajo, con una composición orgánica del capital cada vez más alta. A la vez, el mercado laboral, amparado en la necesidad del añejo ejército de reserva y en la composición orgánica del capital, implanta diversas formas de explotación y precarización de las relaciones laborales y de los niveles de empleo e ingreso. Tales son: los trabajos zafrales, el aumento del porcentaje de pasantes entre los empleados, los contratos de corto plazo, los contratos sin beneficios previsionales completos, las tercerizaciones, la relocalización de las plantas productivas en lugares con beneficios fiscales o del precio de la tierra y del trabajo, lo que, a su vez, provoca migraciones regionales e internacionales en búsqueda de esos bolsones rotativos de puestos de trabajo. Los excedentarios, parias, tienen conciencia de su carácter estructural y sufren la deprivación y depresión correspondientes. No es lo mismo ser un

producto de un destino o una voluntad divina ineluctables, o ser desempleado transitorio, que ser un excedentario sin esperanzas, condenado a vivir de la complementación no monetaria que los estabilizadores políticos regalan, por justicia distributiva, caridad, clientelismo o lo que fuere.

En este nuevo contexto, las políticas sociales adquieren una nueva coloración. Offe y Leenhardt nos dicen que las políticas sociales son uno de los intentos de convencer a la población, sobrepasado el modo de producción feudal, de que vale la pena ser asalariado y no vivir de mucho más lucrativas actividades inmorales o tildadas por el sistema de criminales, para las cuales hay una enorme demanda, en muchos casos muy superior a la demanda existente por los productos de actividades legales. Los recursos para ello son: la ilegalización de esos ingresos no productivos ni acumuladores de capital por sí mismos; la generación de un macroclima de vergüenza social para con sus actores; políticas sociales que, por un lado, defiendan y permitan defender mínimos salariales y expectativas de mejoras, y, por otro, que agregue recompensas no monetarias a las remuneraciones monetarias del mercado. Las políticas sociales serían este tipo de contribución estatal a la decisión de incluirse, formalizar la relación laboral y contentarse con ella. Como el empleo es cada vez más inseguro, precario y mal defendido, y los salarios cada vez satisfacen menos el creciente nivel de demanda que la sociedad de consumo exige, es cada vez más difícil convencer a los adolescentes y jóvenes de que es mejor y más conveniente trabajar de 'office boy' que de 'taxi boy', o vender drogas, o robar, o ser asesino a sueldo de mafias, o ser contrabandista, o traficar menores, mujeres, armas, drogas u órganos vitales, o prostituirse o controlar la prostitución. Aún la solicitud de dinero en las calles, plazas, vehículos de transporte colectivo o lugares de concentración poblacional como estadios, supermercados, etc. ya no es más un recurso vergonzante de última instancia sino una actividad evaluada como racionalmente preferible a lo que el mercado paga, y no sólo por lo que produce, sino por la libertad y diversión que producen en contraposición a la esclavitud, malos tratos, horarios, etc. que la precariedad y explotación de los incluidos formales soportan. Al Estado cada vez le cuesta más, en ese mercado de excedentarios, precarios, explotados y maltratados, mantener a los nuevos ciudadanos en situación de elegir racionalmente incluirse en el mercado formal de trabajo (al respecto, ver Bayce, 2007a).

No debemos extrañarnos tanto de que la gente no se entusiasme tanto con los proyectos de profundización democrática, o de inclusión social, o de empoderamiento de la sociedad civil, si una oferta iluminista tecnoburocrática de clase media no satisface efectivamente demandas nuevas, más volátiles y menos 'santas' y 'sanas' que lo esperado. Y en medio de esa 'nueva cuestión social', cualitativamente diversa de la anterior. Porque esos intentos tienen una parte de retórica que debe diferenciarse de la sinceridad de los mismos. Por un lado, esa oferta tecnoburocrática iluminista de clase media se resiste a descentralizar, deconcentrar, y ceder soberanía y capacidad decisoria, a partir de la 'autopoiesis', la 'cerradura autológica' y el 'autorreferenciamiento' - a veces casi autista - que los sistemas

tienden normalmente a desarrollar, según Niklas Luhmann (Luhmann, 1982). Por otro, esa misma oferta es muestra del progresivo distanciamiento del sistema socioeconómico y político con el 'mundo de la vida' cultural, al decir de Habermas (1981). De ahí, por ejemplo, los procesos de control que las instancias públicas efectúan sobre los consejos gestores en Brasil (Hahn, 2006), o sobre los consejos vecinales en Uruguay (Bayce, 2007b). O el aprovechamiento que hacen grupos de interés organizados localmente para conducir los debates e influir en las decisiones en los presupuestos participativos (Morales-Silva, 2006), ancladas como están, las tentativas de profundización democrática participativa, en una cultura política clientelista y patrimonialista (Hahn, 2006).

Sin embargo, a pesar de la crisis del Estado Benefactor, del desgaste de las políticas sociales públicas, autorreferidas, inerciales y distanciadas del mundo de la vida, de su insuficiente éxito profundizador, unido a su decreciente utilidad marginal en una posmoderna sociedad de consumo, esas políticas públicas sociales continúan siendo aplicadas y, aparentemente, con buen retorno político-electoral, como lo prueba la reelección de Lula, más allá de su carisma y del ícono proyectivo e identificadorio que representa entre la población. ¿Por qué, entonces, políticas sociales públicas de utilidad marginal decreciente por desajustes oferta-demanda, implementadas por regímenes en crisis de legitimidad, gobernabilidad y confianza, continúan siendo utilizadas hasta por sus enemigos ideológicos históricos más acérrimos?

Pienso que cabe aquí una lectura psicosocial con raíz psicoanalítica para explicar el recurso renovado y profundizado que hacen gobiernos, ideológicamente reacios, de políticas públicas sociales como las analizadas, en medio de una supuesta crisis económica de financiamiento de las mismas, de su insuficiente eficiencia político-electoral, y del progresivo distanciamiento cultural que arriesgan sus contenidos más comunes. Sin descartar la parte de razón que las teorías 'incrementalistas' del proceso decisorio (Lindblom, 1980) podrían aportar a la explicación de esa paradoja aparente. Dichas teorías afirmarían que, más allá o más acá de las motivaciones, objetivos y fines que las cúpulas decisoras pudieran fijarse, las estructuras burocráticas encargadas de llevarlas a la realidad no están preparadas como para hacer cualquier cosa ni realizar cualquier intencionalidad decidida. Las organizaciones tendrían sus rutinas, inercias y culturas organizacionales. Además, las burocracias están conformadas por una dosis variable pero alta de burócratas que no comulgan con las ideologías ni valores de las cúpulas decisoras, ni han sido nombrados allí por ellas. De modo que resisten, retrasan, sabotean, deforman o entropizan esas decisiones, llevando, al final de cuentas, a productos reales muy diferentes de los insumos ideales decididos iniciales, mucho más parecidos a los productos históricamente forjados por esas organizaciones burocráticas que a las innovadoras decisiones cupulares actuales. Las innovaciones sólo podrían ser incrementalmente impuestas, o bien aseguradas con un inmenso gasto en una organización paralela que controlase el seguimiento

de la ejecución e implementación de las decisiones. Por lo tanto, si las burocracias públicas están inercialmente rutinizadas para producir, dentro de su cultura organizacional, políticas públicas con determinadas dosis de conservadurismo, liberalismo y socialdemocracia, las innovaciones, no importa cuánta sea su distancia ideal de ellas, serán metabolizadas para producir políticas con formas y contenidos no demasiado distantes de las históricamente implementadas y ejecutadas.

Una lectura psicosocial y psicoanalítica

Buceando en las profundidades del alma humana, hay otras explicaciones alternativas a la manutención de políticas ideológicamente contradictorias, de utilidad electoral menguante, de dudosa eficacia política, de cierta obsolescencia cultural, y económicamente, de crecientemente difícil financiación.

Los primeros antropólogos del siglo XIX acuñaron la noción de 'fetiche', objetos, personas o símbolos de hechos que intrínsecamente no poseían ni cualidades ni poderes especiales. Sin embargo, ciertos grupos humanos les atribuyen poderes y simbolismos especiales, y llegan a adorarlos como divinidades o instancias extra-ordinarias, sobre-naturales. Max Weber (Weber, 1922) caracteriza así la noción de 'carisma', atribución de cualidades y poderes extraordinarios, sobrenaturales, a cosas o personas. Esa atribución es independiente de las cualidades y poderes naturales de cosas y personas, pero está sometida al test de sus beneficios para el colectivo a los efectos de la manutención de ese status. Spencer recogió la noción antropológica y la aplicó a la ciencia política en el famoso artículo en el que intentó explicar a partir de la atribución del carácter de fetiche a los candidatos, el entusiasmo que despertaban en cada elección, a pesar de no haber conformado las expectativas en las instancias anteriores. Hay un acto de esperanza, necesario a la fe en la vida y en el sistema, que la mayoría hace, adjudicándole la 'gracia' de su conversión en fetiche a alguien o a algunos, haciendo un proceso de 'identificación proyectiva' con los candidatos. Pues bien, en instancias en que esa esperanza es particularmente necesaria, se inventan e invisten fetiches, que se beneficiarán de ese status. Aunque corren el riesgo de ser también investidos del carácter opuesto, del de 'chivo expiatorio', si las esperanzas no se realizan mínimamente. Por eso, la caída de los poderosos y famosos es tan ruidosa, y tan perversamente deseada; porque hicieron fracasar esperanzas desmesuradas, producto de la necesidad.

La noción es usada simultáneamente a Spencer por Marx, que califica así al proceso de atribución al valor de uso del valor que tienen las mercancías en el intercambio, en realidad dependientes de su valor de cambio. Por eso llama al valor de uso como fetiche al que se le atribuyen cualidades que corresponden en realidad a otra cosa en la sociedad mercantil (Marx, 1867).

Max Horkheimer (Horkheimer y Adorno, 1976) explica la participación de la familia moderna en la conformación de la personalidad autoritaria a partir de que la formación del yo que no

lucha con la figura del padre como lo hacía en las familias y sociedades tradicionales. En las modernas, la familia, (i) pierde importancia como institución social debido al divorcio, en la sociedad industrial, del lugar de residencia del de trabajo; (ii) de la pérdida de importancia económica del hogar, en consecuencia; (iii) de la pérdida de poder del pater familiae debido a los dos motivos; (iv) de su pérdida de autoridad debido al creciente desempleo; (v) pérdida de autoridad también derivada de que la mujer se integra progresivamente al mercado de trabajo, aporta lo suyo, y puede tener más independencia del varón; (vi) todo ello aumenta la probabilidad de la aparición más frecuente de hogares de jefatura femenina, sin figuras masculinas con las que luchar para la constitución del yo. La consecuencia más importante para nuestro tema es que el Estado, junto con otros ídolos y héroes, pasa a ser la fuente de identificaciones sustitutivas de la paterna, produciéndose así una identificación compulsiva con los fetiches sustitutivos del padre, origen de personalidades autoritarias. Así, personalidades que no tuvieron, ni tanto superyo paterno, ni tanta ternura irracional por cambios en la figura materna, necesitan de identificaciones fuertes, de padres y madres sustitutivos, compulsiva y repentinamente elevados al status de fetiche ideal. El Estado es una de esas 'identificaciones sustituto'. Así explica, en parte, la sumisión al fascismo y al nacional-socialismo, explicación que Herbert Marcuse extenderá al marxismo soviético, tendencia que Erich Fromm detectará en las aparentemente angelicales democracias.

Pues bien, Ernest Cassirer llevará al extremo y redondeará las sugerencias de la Escuela de Frankfurt y los usos de las nociones antropológicas de 'fetiche' y de 'chivo expiatorio' en su libro 'El mito del Estado', en el que desarrollará la idea de que el Estado, con sus políticas públicas cada vez más abarcativas, llega a ser 'el gran padre' mítico. De modo que la profundidad y variedad crecientes de las políticas públicas convierte al Estado y gobiernos en un superpadre, al que se le pide lo que se necesita y aún lo que se desea irracionalmente, esperando que sus superpoderes les concedan todos los derechos y deseos, sin contrapartida. La situación de demanda sin límites se hace más dramática cuando los derechos ciudadanos originan una demanda insaciable, que, políticamente, resulta en la elegante prostitución del voto: "yo te compro con la promesa y las políticas, yo te chantajeo con mi voto". El Estado y los gobiernos premian a los suyos, castigan a los infieles, se erigen en fetiches -con la contribución de los pobres desvalidos ciudadanos- pero arriesgan a ser chivos expiatorios si 'el soberano' no considera que merece ser fetiche y estar donde está.

La imagen 'paterna' del Estado es subrayada en su aspecto 'maternal' por Peter Sloterdijk, con su noción del "Estado-regazo", que subraya el hecho de que, tanto como se debilita la figura paterna por las razones antedichas, por su mayor ausencia del hogar y por la competencia con 'otros significantes' de potencialidad identificatoria compulsiva, - especialmente en la época de la ruptura preadolescente y adolescente- así también se debilita la figura incondicionalmente protectora de la madre, obligada a asumir roles paternos en hogares monoparentales, y erosionada por la cientifización de la maternidad. El Estado, para Sloterdijk, asume el

imaginario materno y lo completa, llenando la nostalgia por el mismo. El Estado-padre (Cassirer) y el Estado-madre (Sloterdijk) son variedades contemporáneas del fetiche-chivo expiatorio antropológico, usado creativamente por Spencer y Marx, como vimos, pero también por Pitirim Sorokin y Baudrillard, más tarde.

Para dedicar un párrafo al caso uruguayo, el poderoso Estado protobenefactor que inauguró el batllismo de comienzos del siglo XX mostró cualidades, tanto de Leviatán por sobre las guerras civiles como de Demiurgo creador de una sociedad nueva, que sincretizó lugareños e inmigrantes, urbanos dominantes con migrantes rurales, sacando de la nada, casi ex-nihilo, una sociedad original y brevemente exitosa, desde el comando del Estado, padre y madre de tantos uruguayos que siguen esperando de él aunque el Estado de Bienestar esté en crisis y aunque enfrente todas las dificultades ya mencionadas, políticas, económicas y socioculturales (Bayce, 1989).

Otro caso que ilustraría esta erección del Estado en fetiche de las sociedades contemporáneas es la figura de Lula en Brasil. Su reelección, pese a su performance mucho más acá de las promesas izquierdistas hechas, de la corrupción en el PT gobernante y de los pactos que debió celebrar para conseguir mayorías, radica en el invalorable hecho de que ningún brasileño de la clase media para abajo renunciará fácilmente a soñarse presidente vicariamente a través de Lula. "Si él pudo, es que todos podemos y yo puedo, aunque no pertenezca a las élites, ni tenga bienes propios o familiares, ni educación siquiera secundaria, y aunque provenga del nordeste". Parte del voto a Lula es voto a la proyección en él, como el éxito de Gran Hermano: el sueño de la mediocridad famosa y exitosa, el autopremio a través de los premiados por mí. De modo que hay razones irracionales que pueden generar adhesión al Estado y a las políticas públicas que pueden no obedecer a la racionalidad sustantiva de sus contenidos, ni a la oportunidad política de su ejecución, ni a la adecuada sintonía con las necesidades materiales cotidianas de la gente. Pero que pueden tener su peso.

La utopía habermasiana (Habermas, 1981) de una sociedad con competencias comunicativas equitativas, con oportunidades de participación decisoria en ámbitos públicos de deliberación, autónoma en el sentido kantiano de sometida sólo a las normas por ella emitidas, no parece ser necesaria para generar adhesión política en el capitalismo tardío, aunque su planteo sea compartible.

Una lectura desde el 'reconocimiento'

Axel Hönneth (Hönneth, 1992) contribuye con una potente noción teórica a la explicación de los lucros políticos y electorales que aún podrían derivarse de políticas públicas sociales que arriesgan una distancia cada vez mayor con el mundo de la vida, cada vez más lejanas de una idealidad cultural consumista ampliable al infinito con la colaboración de los derechos ciudadanos, que son cada vez más caras porque necesitan ser cada vez más abarcativas y arduas de financiar, y que compiten

con un mercado informal y un mercado 'criminal' mucho más remunerativos en lo económico y en lo vital. En efecto, Hönneth cree que los conflictos sociales históricos han sido el resultado de carencias de reconocimiento social de individualidades y grupos -etnias, subculturas, civilizaciones, confesiones - más que de la desigualdad en el disfrute de materialidades. O bien que las disputas por materialidades en realidad reflejan consecuencias de diferencias en idealidades. Ergo, es posible pensar que si se da 'reconocimiento' a los materialmente desiguales, los conflictos pueden no aparecer, ni ser sentida esa desigualdad material como discriminatoria o disminuyente. Por ejemplo, sería no sólo ridículo sino ofensivo proponerle a una paría indio su ascenso social, su aspiración a ser brahmán o a compartir lo que un brahmán tiene, instigarlo a luchar por la igualdad de sus derechos. Su cosmovisión sobre la diferencia de los karma lo llevaría, no sólo a rechazar, sino a abominar de ideas y prácticas que amenazarían su status reencarnado futuro al violar leyes ineluctables, inmutables y constitutivas del divino orden cósmico.

Es posible pensar, entonces, que la buena respuesta que los desprivilegiados dan a políticas públicas sociales que pueden no satisfacer su verdadera demanda con esa oferta, se deba, no tanto al contenido de los bienes y servicios monetarios y no monetarios distribuidos, sino a la valoración positiva que se hace de la actitud de reconocimiento público de determinados individuos y grupos, de la jerarquía que se les adjudica en la agenda pública, del hecho de que se les saque a los supuestamente más ricos y poderosos para darles a ellos. De hecho, muchos pueden sostener con mayor tranquilidad sus actividades informales o hasta ilícitas si les suma el producto del disfrute de bienes y servicios ampliados, contra la prueba de que no están formalmente incluidos en el mercado de trabajo - que es el formal -, aunque estén perfectamente incluidos a través del informal y del 'inmoral'

Entonces, políticas sociales radicalmente desfasadas de las demandas materiales sustantivas, y que podrían tener decreciente utilidad marginal político-electoral por ello, pueden arrojar creciente utilidad marginal político-electoral ideal simbólica. Paradojalmente, políticas diseñadas para satisfacer carencias, necesidades o desigualdades materiales, o que gravitan en diferencias o insuficiencias materiales, tienen éxito y son satisfactorios de necesidades ideales y simbólicas, no materiales. Lo que se le reconoce y premia a los ejecutores de dichas políticas no son sus contenidos - como sus autores podrían creer - sino la actitud de reconocimiento, priorización y extracción de beneficios de los privilegiados para dárselos a ellos. Seguramente un plan de acceso a mejores viviendas para hacinados de mucho tiempo, no cosecha lucro político porque la gente quiera vivir en menor número por habitación o menos en la misma cama. Si tienen que aportar para ello, preferirán tener más para ir a bailar, tomar alcohol o drogas, comprar calzado deportivo o gel para el cabello. Si se les da, probablemente venderán o alquilarán ese inmueble, habitaciones o camas que no eran su prioridad. Pero no dejarán de votar a quien les ofreció o dio la alternativa, que valoran, no por su materialidad, que puede no interesarles, sino por el 'reconocimiento' que reflejan de ellos como individuos, familias o grupos barriales.

Simulacro, internalización y lucro electoral

Si aceptamos la teoría del reconocimiento de Hönneth como explicación del lucro político-electoral de políticas sociales que ofrecen satisfactores estandarizados no alineados con las demandas reales ni con su diversidad, deberíamos recordar la teoría de Baudrillard de los simulacros y de su precesión (Baudrillard, 1976). Cada momento diferencial en el desarrollo de los modos humanos de vida se justifica ideológicamente en función de alguna racionalización positivamente evaluada en un momento ya sobrepasado, de modo que la distinción, la explotación, la diferenciación y el status comunicacional y semántico actual permanezcan opacos y ocultos a las conciencias. La tarea fundamental de la ideología es justamente la de proporcionar una aceptable mistificación del *modus operandi* y de los fines de quienes comandan el funcionamiento social. Así, una política clientelista se disfrazará de resignadamente asistencialista y de esperanzadamente inclusiva, redistribuidora y participativa. Pero no es premiada político-electoralmente por ninguna de esas razones, sino por el reconocimiento de los que no habían sido antes así reconocidos, y no por la inclusión, la materialidad distribuida o la participación concedida y promovida. Hay un doble simulacro convergente: por un lado, se simula una racionalidad y unos contenidos materiales como correctos y lucrativos; por el otro, se premia una actitud y unas formas de reconocimiento. Ambos lados 'hacen de cuenta' que satisfactores y necesidades, oferta y demanda, convergen. En realidad, ambos se benefician y buscan hacerlo; pero los ofertantes de políticas públicas sociales no se benefician por lo que creen beneficiarse, ni los recipientes de las mismas son satisfechos por lo que los ofertantes creen. Todo funciona ideológicamente de modo aceitado 'no mundo do faz de conta dos contos de fadas'.

En este sentido, se nos ocurre que hay otra fuente oculta de lucro electoral por satisfacción de necesidades distintas de las manifiestamente enunciadas, además de las provenientes del 'reconocimiento', no material sino, más que nada simbólico. Imaginemos a una población que lo que realmente sueña es con tener televisión de cable, cerveza libre, más bailes cerca de casa, y posibilidades de cambiar de ropa de moda con más frecuencia. Ninguna política social iluminista de la modernidad benefactora se los ofrecerá. Se podría tener la tentación de afirmar que esas políticas están, entonces, destinadas al fracaso político-electoral. Sin embargo, no sólo Hönneth puede hacernos hecho dudar. También Baudrillard nos haría vacilar en afirmarlo. Se nos escapan los fenómenos de internalización de valores colectivos protagonizados por las agencias de socialización, de los que habló pioneramente Émile Durkheim, y en los que abundaron G. H. Mead, Parsons, Merton y los fenomenólogos sociales.

Lo que postulamos aquí es que, además del residuo de satisfacción que aún tienen ofertas materiales en bienes y servicios monetarios y no monetarios, parcial y crecientemente desfasadas de las demandas podrían cosechar, el reconocimiento suma a esa

satisfacción. Es más, quienes no encuentran que la oferta satisfaga sus demandas reales pueden hasta considerar que los gobiernos no deberían satisfacer esa clase de demandas; y que hace bien en ofrecer lo que ofrece, aunque eso no los entusiasme. Por lo tanto, ése podría ser un motivo más de aprobación político-electoral de las políticas públicas sociales. Existe una idea preconcebida, por la moral internalizada, sobre el deber ser de las acciones de los gobiernos. Las políticas públicas, entonces, lucrarían, no tanto por lo que satisfacen materialmente, sino por el reconocimiento simbólico que llevan a cabo, por el simulacro que aportan, y por la aprobación a funciones y roles que consideran parte de un deber ser que no necesariamente los beneficia pero que genera su aprobación por lo que piensan de quien cumple con él. Pueden perfectamente pensar que el gobierno hace lo correcto ofreciendo eso que ellos no desean ni necesitan prioritariamente; que su función no es la de satisfacer todo eso, que estarían equivocados si satisficieran sólo y todo lo que la gente desea. Están todos muy marcados por las experiencias infantiles de que sólo se puede comer el dulce o la bebida deseada si antes se come la comida sustantiva. Opinarían mal de sus padres si les dejasen comer el caramelo y la leche chocolatada antes de la carne y el puré, aunque sea eso lo que sentidamente demanda y desean.

En suma, aun en crisis de los objetivos iniciales de las políticas sociales a cargo de la sociedad civil -caridad, compasión, piedad, virtud salvífica-, cuando las políticas ahora crecientemente públicas a cargo de la sociedad política aumentan con la progresiva imposición del Estado en las sociedades occidentales posrenacentistas, una variable mezcla de objetivos conservadores, liberales y socialdemócratas se impone y experimenta un gran éxito inicial, social, político y cultural, con los Estados de Bienestar. Pero las exigencias de las demandas por derechos ciudadanos y cambios socioculturales vuelven difícilmente viable económicamente el sistema y erosionan su legitimidad, su gobernabilidad y la confianza en ellos. La sociedad de consumo profundiza esa crisis, aprovechada por los neoliberales. Sin embargo, el acceso al poder de regímenes de izquierda y de marxismos reciclados compatibles con el mercado económico y la competencia democrática, sintiendo las demandas de una cultura política instalada hacia casi un siglo, se ve en la obligación de aplicar políticas públicas de las que originalmente abjuraban. Si bien la sociedad de consumo produce una creciente hiato entre la oferta burocrática estandarizada de satisfactores y las demandas renovadas y variadas, la probable utilidad marginal decreciente de tales políticas en términos electorales se ve, simultánea y paradójicamente aumentada por dos razones sutiles: (i) la utilidad simbólica derivada del 'reconocimiento' que sienten las poblaciones objetivo y los receptores de las políticas, (ii) la internalización de un supuesto deber ser estatal y gubernamental, que acepta y cree legítimamente moral que las necesidades más inmediatamente sentidas no sean las satisfechas por la oferta pública. Que una estructura iluminista más típica de las prioridades de la clase media moderna imponga, inconsulta y autoritariamente, los contenidos de las políticas sin que ello tenga las consecuencias negativas que el desfasaje progresivo podría pensarse que tendrían.

Referencias

- ÁLVAREZ-MIRANDA, B. 1996. El Estado de Bienestar: 20 años de argumentos críticos. In: Universidad Internacional Menéndez Pelayo, *Dilemas del Estado de Bienestar*. Madrid, Argentario, p. 59-85.
- BAUDRILLARD, J. 1973. *El espejo de la producción*. Barcelona, Gedisa, 178 p.
- BAUDRILLARD, J. 1970. *La société de consommation*. Paris, Gallimard, 318 p.
- BAUDRILLARD, J. 1976. *L'échange symbolique et la mort*. Paris, Gallimard, 347 p.
- BAYCE, R. 1989. *Cultura política uruguaya*. Montevideo, FCU, 91 p.
- BAYCE, R. 2005. *5 tareas de Hércules*. Montevideo, Trilce, 120 p.
- BAYCE, R. 2007a. El infierno postmoderno de la postmiseria. *Ciências Sociais Unisinos*, 43(1):109-112.
- BAYCE, R. 2007b. *Evaluación de los consejos vecinales y del presupuesto participativo en Montevideo*. Montevideo, Factum/IMM, 124 p.
- CASSIRER, E. 1946. *O mito do Estado*. Rio de Janeiro. Zahar. 316 p.
- CASTEL, R. 1997. *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires, Paidós, 610 p.
- ESPING-ANDERSEN, G. 1993. *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia, Alfonso el Magnanim, 139 p.
- ESPING-ANDERSEN, G. 1999. *Social foundations of postindustrial economy*. New York, Oxford University Press, 207 p.
- EVANS, P. 1996. El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 140:529-562.
- HABERMAS, J. 1973. *A crise de legitimação do capitalismo tardio*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 179 p.
- HABERMAS, J. 1981. *The theory of communicative action*. Boston, Beacon Press, 904 p.
- HABERMAS, J. 1992. *Facticidad y validez*. Valladolid, Simancas, 682 p.
- HAHN, L. 2006. Os sentidos e desafios da participação. *Ciências Sociais Unisinos*, 42(1):19-26.
- HIRSCHMAN, A. 1983. *De consumidor a cidadão*. São Paulo, Brasiliense, 145.p.
- HONNETH, A. 1992. *La lucha por el reconocimiento*. Barcelona, Crítica, 230 p.
- HORKHEIMER, M; ADORNO, T. 1976. La familia y el autoritarismo. In: E. FROMM; M. HORKHEIMER; T. PARSONS (orgs.), *La familia*. Barcelona, Península, 296 p.
- LENIN, V. 1917. *The state and revolution*. Peking, Foreign Languages Press, 153 p.
- LINDBLOM, C. 1980. La posición privilegiada de la empresa privada en el proceso de elaboración de políticas públicas. In: MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid, p. 93-106.
- LIPOVETSKY, G. 1987. *El imperio de lo efímero*. Barcelona, Anagrama, 324 p.
- LUHMANN, N. 1982. *The differentiation of society*. New York, Columbia University Press, 482 p.
- LUXEMBURGO, R. 1924. Massenstreik, Pastei und Gewerkschaften. *Gesammelte Werke*, 11:163-165.
- MANNHEIM, K. 1929. *Ideology and utopia*. New York, Harvest, 354 p.
- MARX, K. 1848. Manifiesto del Partido Comunista. In: K. MARX (ed.), *Obras escogidas*. Tomo I. Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras, p. 13-55.
- MARX, K. 1867. *Capital*. Vol. I. Part I. Chapter 1. Section 4. New York, Paperbacks International Publishers, 774 p.
- MORALES, R.; SILVA, A. 2006. La subjetividad como potencial democratizador: análisis de la esfera pública desde la teoría de la acción comunicativa. *Ciências Sociais Unisinos*, 42(1):38-49.
- OFFE, C. 1983. A democracia partidária competitiva e o Welfare State Keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização. *Revista de Ciências Sociais*, 26(1):29-51.
- OFFE, C.; LENHARDT, G. 1977. Tentativas de explicação político-sociológica para as funções e os processos inovadores em política social. In: C. OFFE (ed.), *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, p. 29-51.
- PIERSON, P. 1993. When effect becomes cause. Feedback and political change. *World Politics*, 45(6):1-19.
- POLANYI, M. 1944. *The great transformation*. New York, Farrar & Rinehart, 305 p.
- SCITOVSKY, T. 1976. *The joyless economy: An inquiry into human satisfaction and consumer dissatisfaction*. New York, Oxford University Press, 310 p.
- SKOCPOL, T.; WEIR, M. 1985. Las estructuras del Estado: una respuesta keynesiana a la Gran Depresión. *Zona Abierta*, 63/64:73-152.
- SLOTERDIJK, P. 1993. *No mesmo barco*. São Paulo, Estação Liberdade, 93 p.
- SPENCER, H. 1893. *La beneficencia*. Madrid, La España Moderna, 207 p.
- WEBER, M. 1922. *Economía y sociedad*. Ciudad de Méjico, FCE, 1.237 p.

Submetido em 20/12/2007

Aceito em 10/02/2008