

CULTURA, DEMOCRACIA Y REFORMA DEL ESTADO

Luiz Carlos Bresser-Pereira

In Saul Sosnowski y Roxana Patino, eds. (1999) *Una Cultura para la Democracia en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica: 33-38. Apresentação na abertura do seminário “Uma Cultura para a Democracia na América Latina”, patrocinado pelo Centro de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Maryland, pela USP e Memorial da América Latina. São Paulo, 24 de março de 1996.

Este seminario tiene por terna las relaciones entre la cultura, entendida en el sentido amplio, y la consolidación de la democracia en América Latina. Sin embargo, no hace hincapié en el aspecto teórico del problema, sino que tiene por objeto abordado desde el punto de vista de las políticas públicas. Se trata de una tarea muy vasta. No obstante, al leer con cuidado el terna que sirvió de referencia para el trabajo que ahora se inicia, identifiqué dos ternas o dos preguntas centrales; en primer lugar; ¿cómo enfrentar, en la dimensión cultural (y educativa), dos problemas fundamentales de América Latina —la consolidación de la democracia y la reducción de la pobreza y las desigualdades— ante el fenómeno de la globalización y el gran énfasis que se ha puesto en los últimos años en las reformas orientadas al ajuste fiscal y el mercado? En segundo. ¿Cómo crear un consenso acerca de la importancia de la cultura y de su financiamiento para la democracia y la equidad en el marco de la globalización de la economía y de medidas de ajuste fiscal y reformas orientadas al mercado?

La primera pregunta es fundamental. No obstante, el riesgo al que se enfrenta un seminario como éste es el de concentrarse en el segundo cuestionamiento. Si esto ocurriera, nuestra reunión podría perder gran parte de su interés. Lo que haríamos sería regresar al tema central de todas las reuniones, congresos, seminarios, en los que se aborda la cultura en sus relaciones con el Estado (o la democracia) y el mercado: cómo obtener mayor apoyo en la sociedad y en el Estado para la cultura. No lo niego importancia a ese tema, pero es preciso reconocer que tiene una propensión a lo corporativo, por más noble que sea la causa de la cultura.

No hay dudas en cuanto al papel de la cultura —y menos aún en cuanto al papel de la educación - en la consolidación de la democracia, en el desarrollo y en la reducción de las desigualdades. No hay dudas en cuanto a la necesidad de apoyo a la cultura. Pero conozco bien la tendencia de los productores culturales a estar siempre demandado más atención, más recursos, más apoyo. Esta práctica es legítima, pero no hay nada más esterilizador para un proyecto como que concentrarse en ese aspecto.

Cuando se abordan las políticas públicas en relación con la cultura, el problema no consiste en crear un consenso sobre su importancia, sino en debatir qué es necesario que ocurra en el nivel político para que la cultura pueda contribuir efectivamente a la equidad y a la consolidación de la democracia. Por consiguiente, la cuestión central en este seminario es cómo encontrar respuestas a la primera pregunta.

Para responder a esa pregunta es necesario analizarla y dividirla en algunas preguntas adicionales: ¿Por qué se volvieron dominantes el ajuste fiscal y las reformas orientadas al mercado? ¿Cuál es la relación de ese fenómeno con la globalización? ¿Cuáles los efectos perversos de la globalización y de las reformas orientadas al mercado, en general, y al ámbito de la cultura, en particular? ¿Existe la posibilidad (y el deseo) de revertir la tendencia de la globalización, o sea, el dominio sin freno del mercado? ¿Cuál es el papel de la reforma o de la reconstrucción del Estado en esa reversión? ¿Cuál la relación entre la reforma del Estado y el ajuste fiscal y las reformas orientadas al mercado? ¿La cultura puede, por un lado, contribuir a la reconstrucción del Estado, y por el otro beneficiarse de esa reconstrucción?

Son preguntas necesarias, pero de difícil respuesta. Sin embargo, voy a intentar responderlas de forma telegráfica.

El ajuste fiscal y las reformas orientadas al mercado se volvieron dominantes porque el Estado entró en crisis en los años ochenta: crisis fiscal, crisis del modo de intervención, crisis de la forma burocrática de administrarlo. Esta crisis se derivó del crecimiento excesivo y distorsionado del Estado en los cincuenta años anteriores. Por otra parte, la globalización —o sea, el drástico aumento de la competencia internacional como resultado de la enorme reducción de los costos de transporte y comunicación— agravó la crisis del Estado. La respuesta a esa crisis fue la crisis de la izquierda, el avance de las ideas neoliberales y el predominio de las reformas orientadas al mercado.

La globalización tiene como consecuencia el aumento de la coordinación de la economía por parte del mercado y la reducción correlativa de la coordinación de la economía por parte del Estado. Las reformas orientadas al mercado también tienen el objetivo de aumentar la coordinación por parte del mercado, pero necesariamente implican el debilitamiento del Estado. Sin embargo, pueden fortalecerlo, siempre y cuando no sean dogmáticas, y por ende neoliberales, sino pragmáticas.

El papel más importante que se otorga al mercado era necesario, dada la crisis del Estado, pero ha tenido efectos perversos en lo que respecta a la equidad y la consolidación de la democracia, y constituye una amenaza para la cultura democrática. El mercado es un buen medio de asignación de recursos, pero concentra los ingresos de modo intrínseco al privilegiar a los sectores sociales en los que la oferta es menor que la demanda (los poseedores de conocimiento técnico y organizativo) y los sectores económicos con poder de mercado (las grandes empresas multinacionales). Por otra parte, reducir la cultura a los parámetros exclusivos del mercado es una amenaza a la misma. No obstante, cabe recordar que la alternativa de que el Estado financie de manera exclusiva la cultura es aún más amenazadora.

La única forma de neutralizar estos efectos perversos es reconstruir el Estado y redefinir de forma más amplia el espacio público no estatal. Sólo así el mercado y la globalización podrán ponerse al servicio de la democracia y la equidad, y no contra ellas. Para la reconstrucción del Estado, empero, el ajuste fiscal es absolutamente esencial, y las reformas orientadas al mercado son imprescindibles, siempre que se realicen con equilibrio o prudencia.

Reconstruir el Estado significa devolverle salud fiscal, revisar su función o sus formas de intervención, reducir su función de productor de bienes y servicios, y aumentar su función en el financiamiento de los mismos.

Reformar el Estado implica aumentar su gobernabilidad —la capacidad del Estado para regular a la sociedad y que, al mismo tiempo, su gobierno sea legítimo y cuente con el apoyo de esa misma sociedad— mediante la creación de instituciones políticas que garanticen que la voluntad de los ciudadanos y el interés público (el orden, la libertad, la igualdad, y el desarrollo) redunden en políticas públicas. A este respecto debemos observar que es exactamente esa posibilidad la que los neoliberales consideran imposible de lograr, a partir de su concepción de la naturaleza en esencia egoísta de la humanidad y la consecuente inviabilidad de la acción colectiva. De ahí su propuesta del Estado mínimo.

Reformar o reconstruir el Estado significa aumentar la gobernanza del Estado —la capacidad de éste para hacer realidad las políticas públicas de forma efectiva y eficiente— aumentando su capacidad administrativa y financiera.

Sin embargo, no basta reconstruir el Estado. Al igual que el mercado, el Estado también tiene limitaciones. Por esto, para neutralizar los efectos perversos de la globalización, también es necesario ampliar el espacio público no estatal. La ampliación del espacio público no sólo se logra a través de la defensa de la cosa pública, de la desprivatización del Estado, de la lucha contra el *rent seeking* y la corrupción —tarea esencial de la democracia—, sino también a través del fortalecimiento del espacio público no estatal.

Además de la propiedad privada y la estatal, existe una tercera forma de propiedad estratégica en lo contemporáneo: la pública no estatal. El espacio público no estatal es el espacio del tercer sector, de las entidades sin fines lucrativos orientadas al interés público, de las ONG, de la participación directa de la sociedad en la definición de políticas públicas. No es el espacio de las asociaciones representativas de la sociedad, que son importantes pero particularistas y permanentemente amenazadas por el corporativismo.

Los grandes méritos del espacio público no estatal son la pluralidad y su carácter voluntario. El espacio público no estatal es esencial para las actividades en las que participan economías externas, pues el mercado no puede financiarlas por sí solo. En el plano de la cultura, las organizaciones públicas no estatales tienen un papel fundamental, ya que en la cultura hay una gran participación de economías externas.

En síntesis, si se reconstruyera el Estado, si ganara gobernabilidad y gobernanza, si se revisaran sus funciones, y si el espacio público no estatal adquiriera una posición más clara, la cultura recibiría la atención necesaria y desempeñaría el papel que de ella se espera en la reducción de las desigualdades y en la consolidación de La democracia en América Latina.

Sin embargo, para que el Estado pueda realizar ese papel, es esencial analizar el problema de la cultura democrática. La democracia no es sólo una forma más avanzada, no es sólo la única forma compatible con la libertad y la equidad; también es una forma de cultura. Las actividades culturales se benefician de la democracia y al mismo tiempo la fortalecen, en la medida en que contribuyen al establecimiento de una cultura democrática.

Una cuestión esencial es saber la manera en que las actividades culturales pueden contribuir a una cultura democrática. La cultura democrática se consustancia en la opinión pública y en el ejercicio del voto en las elecciones. Estas contribuciones son dos: aumentar el nivel de información e incrementar la capacidad de análisis de los ciudadanos, permitiendo que se transformen en verdaderos ciudadanos.

El aumento de la capacidad de análisis es una contribución particularmente importante de las actividades culturales. Esto se logra no sólo aumentando la cultura crítica de los ciudadanos respecto a la corrupción y las injusticias —papel de la cultura de izquierda—, sino también aumentando su cultura del contrato —en oposición a la paternalista—, de la restricción económica o el *trade* —en oposición a la populista— y de la solidaridad y la ética —en oposición a la de defensa de los intereses individuales y corporativos.

En el documento de referencia de este seminario se afirma que la ciudadanía en América Latina se redefine progresivamente en cuanto a su identidad consumidora, por lo que se vuelve imperativo trabajar los niveles de la cultura democrática internalizados en el imaginario social, sobre todo en los sectores

populares invadidos por ideologías que reconfiguran su identidad. Estoy plenamente de acuerdo con esto, pero también es necesario reconocer que si el avance de las ideologías neoliberales, radicalmente individualistas, representa una amenaza para la construcción de la ciudadanía en América Latina, lo mismo ocurre con la vieja cultura paternalista y populista, y merece la misma crítica.