

LA REDUCCIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN AMERICA LATINA

**Elementos para la construcción de una
contra-hegemonía en la producción de
bienes y servicios sociales**

Fernando Filgueira y Rubén M. Lo Vuolo

Mayo de 2020

Ciepp

CENTRO INTERDISCIPLINARIO PARA EL ESTUDIO DE POLITICAS PUBLICAS

Rodríguez Peña 557, 2° F, Buenos Aires, Argentina. **Telefax:** (54-11) 4371-5136 o
4371-9079. **Email:** ciepp@ciepp.org.ar

Web: <http://www.ciepp.org.ar/>



Fernando Filgueira es Sociólogo. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay).

Rubén M. Lo Vuolo es Economista, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Argentina).

El siguiente documento de trabajo no ha sido evaluado por un comité editorial, y lo expresado en el mismo es de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no reflejar las opiniones de la Institución.

Filgueira, Fernando y Rubén Lo Vuolo (2020) *La reducción del espacio público en América Latina*. Documentos de Trabajo CIEPP, N° 105, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Mayo.

ISSN: 1668-5245

Derecho de Autor ©Filgueira Fernando y Rubén Lo Vuolo | Algunos Derechos Reservados
Licencia Creative Commons Argentina Atribución - NoComercial - Compartir Obras Derivadas Igual 2.5

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las siguientes condiciones:

Reconocimiento: Debe reconocer y citar al autor original.

No comercial: No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

Derivadas igual: Si usted altera, transforma, o crea sobre esta obra, sólo podrá distribuir la obra derivada resultante bajo una licencia idéntica a ésta.

Más información sobre la licencia en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar/>



1. <i>Introducción</i>	5
2. <i>Welfare economics y teoría de la elección pública</i>	8
2.1. Bienes y servicios no rivales.....	10
2.2. Imposibilidad o ineficiencia de exclusión [<i>jointness of consumption</i>].....	11
2.3. Externalidades	12
3. <i>Tipos de bienes y servicios que justifican la acción del Estado</i>	14
3.1. Externalidades	14
3.2. Los bienes y servicios “públicos impuros”, de “club” y “preferentes”	15
3.3. Bienes y servicios comunes.....	16
3.4. El caso de los bienes y servicios “posicionales”.....	17
4. <i>Distintos tipos de bienes y servicios, y políticas públicas</i>	19
5. <i>La teoría de la elección pública y los modelos de la acción racional</i>	21
6. <i>Las teorías alternativas a la visión ortodoxa de elección y acción racional</i>	23
6.1. Las tradiciones “societalistas”	23
6.2. La tradición estado-céntrica y su vertiente en los paradigmas del conocimiento.....	25
6.3. Salida, voz, lealtad	29
7. <i>América Latina: la necesidad de construir una contra-hegemonía para la producción de bienes y servicios sociales</i>	31
7.1. ¿Por qué América Latina necesita una estrategia de cambio institucional?	31
7.2. La construcción de una contra-hegemonía en la producción y distribución de bienes y servicios sociales	33
<i>Bibliografía</i>	38

Resumen:

En este trabajo se discuten dos cuestiones centrales: 1) el modo en que el pensamiento convencional analiza las “área de incumbencia” económica de los bienes y servicios considerados “privados” y “públicos”; 2) las visiones que analizan las posibilidades y límites para la acción pública y para el cambio de políticas públicas con una visión estratégica de largo plazo. Este debate es relevante para evaluar posibles estrategias que busquen incorporar en la agenda pública de América Latina temas y acciones de largo plazo que representan desafíos ineludibles para la región. En el trabajo se revisa el modo en que el pensamiento económico convencional clasifica el tipo de bienes y servicios que se producen y distribuyen en el sistema económico, así como el papel que se asigna a los mercados y los Estados en esos procesos. De allí se busca comprender los límites que el pensamiento hegemónico coloca a la acción de las políticas públicas. Luego, se reflexiona acerca de las teorías que interpretan las posibilidades de cambio en esas políticas, para entender los modos en que pueden provocarse cambios estructurales en la matriz de provisión de bienes y servicios de alto impacto social en la región. Finalmente, se avanzan criterios para promover la producción y distribución de bienes y servicios de calidad públicos, colectivos y universales.

Abstract:

In this working paper, two central questions are discussed: 1) the way in which conventional thinking examine the economic “area of concern” of goods and services considered “private” and “public”; 2) the visions that investigate the possibilities and limits for public action and for the change of public policies with a long-term strategic vision. This debate is relevant to evaluate possible strategies that seek to incorporate long-term matters and actions that represent inescapable challenges for the Latin American public agenda. The paper reviews the way in which conventional economic thought classifies the type of goods and services that are produced and distributed in the economic system, as well as the role assigned to markets and states in these processes. From there it seeks to understand the limits that hegemonic thought places on the action of public policies. Then, we reflect on the theories that interpret the possibilities of change in these policies, to understand the ways in which structural changes can be caused in the matrix of provision of goods and services of high social impact in the region. Finally, criteria are advanced to promote the production and distribution of quality public, collective and universal goods and services.

LA REDUCCIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN AMERICA LATINA

Elementos para la construcción de una contra-hegemonía en la producción y distribución de bienes y servicios sociales

Fernando Filgueira y Rubén Lo Vuolo

“Venderle a quien no tiene muchos recursos lo superfluo, haciéndole creer que es indispensable, se parece bastante, para ser francos, a una estafa”

Juan José Saer, *Bien Común*

1. Introducción

El presente trabajo pretende discutir algunos de los conceptos habitualmente utilizados en el debate acerca del diseño y aplicación de políticas públicas. En particular nos interesa reflexionar de forma sucinta acerca de dos cuestiones: 1) el modo en que el pensamiento convencional [*Mainstream*] analiza las “área de incumbencia” económica de los bienes y servicios considerados “privados” y “públicos”; 2) las visiones que analizan las posibilidades y límites para la acción pública y para el cambio de políticas públicas con una visión estratégica de largo plazo. Desde nuestra óptica, este debate es relevante para analizar tanto los resultados de la historia reciente de América Latina como también para evaluar posibles estrategias a futuro que busquen incorporar en la agenda pública temas y acciones que hoy están fuera de la misma y que representan desafíos ineludibles para la región.

Para los propósitos del trabajo, las políticas públicas se comprenden como un sistema institucionalizado de acciones instrumentales con arreglo a fines que se despliega regularmente por alguna forma de autoridad colectiva (i.e. el Estado). Estas acciones se realizan mediante diversos instrumentos que van desde la producción directa de bienes y servicios, hasta la extracción y asignación de recursos económicos y simbólicos, regulación y control de agentes privados y públicos (individuales y colectivos).

Casi siempre, las acciones de las políticas públicas se basan en la amenaza de coerción y se derivan de un vínculo legal que impone el Estado con los agentes relevantes dentro de su

jurisdicción. Así, las políticas públicas se diferencian de otras instituciones que conforman los sistemas sociales como, por ejemplo, los mercados; allí, las acciones se desarrollan en base decisiones descentralizadas que operan a través del sistema de precios (más o menos competitivos). Además, en la mayoría de los mercados, las acciones de los participantes se suponen voluntarias, aunque ejercidas bajo distintas formas de coerción y desde posiciones asimétricas¹.

La preeminencia de esta imagen que observa a las políticas públicas como espacio de acciones coercitivas y a los mercados como espacio de acciones voluntarias, explica en gran medida los motivos por los cuales se exige permanente justificación para las acciones y la propia existencia del Estado. La “naturalización” de las sociedades capitalistas de mercado y de la propiedad privada como base constitutiva del sistema de relaciones económicas, deriva en una constante demanda de justificación para las acciones del Estado.

La preeminencia de este tipo de visiones, y más allá de los ciclos de alternancia de gobiernos de diferentes orientaciones políticas, ayuda a explicar las dificultades que se observan en la región para promover la construcción de un balance diferente de la matriz de provisión de bienes y servicios. Así, por ejemplo, en la región sigue primando la preferencia por el consumo posicional y por el acceso segmentado a bienes y servicios privados, incluso en áreas de alto impacto social.

Entre otras consecuencias, la preeminencia de estas preferencias traba la mejora estructural en el bienestar de los grupos más postergados porque los gobiernos buscan rápidas (y muchas veces efímeras) mejoras a través del aumento de ingresos y consumo privado, postergando políticas que garanticen el acceso universal a bienes y servicios públicos en sus distintas categorías². Esto es lo que sucedió en la etapa del llamado “ciclo progresista”, “de izquierda” o “pos-neoliberal” en América Latina de comienzos de este siglo: la región transitó una fase de expansión económica sin construir un nuevo régimen de inversión social basado en la producción y distribución de bienes y servicios públicos de calidad, al tiempo que se continuó habilitando el acceso costoso a bienes y servicios posicionales.

¹ El caso del mercado laboral es el más evidente, pero también hay coerción, por ejemplo, allí donde priman los mercados monopólicos y oligopólicos.

² Más adelante discutimos las tipologías de bienes y servicios relevantes para nuestro análisis.

Esto llama particularmente la atención tratándose de gobiernos que pretendieron favorecer la acción del Estado frente a la de los mercados. De hecho, y sin desconocer que se verificó un aumento en general del gasto social en servicios públicos como salud y educación, en casi todos los países se verificó una mayor expansión de la provisión privada de estos bienes y servicios.

Algunas explicaciones de estos comportamientos sugieren que esta opción fue ineludible en tanto existía una suerte de “deuda de consumo” de los grupos más vulnerables que se derivaba de las carencias del período previo de políticas neoliberales (Benza y Kessler 2020, 33). Sin desconocer la probabilidad de estas y otras justificaciones, lo cierto es que en la práctica las mejoras de ingresos de la población alimentaron la carrera (liderada por los grupos más aventajados) para adquirir más bienes privados y posicionales (incluyendo las áreas sociales). A nuestro modo de ver, esta carrera sigue siendo una barrera potente contra cualquier proyecto de inclusión universal de todas las personas en una sociedad más igualitaria.

Conforme lo indica la experiencia y la literatura que analiza el problema, muchas serían las causas de esta barrera y las formas de superarla. Aquí nos interesa discutir de manera sintética el “conocimiento legitimado” que prevalece en la región en ciertas áreas sensibles a la formulación y cambio de las políticas públicas. A nuestro modo de ver, un problema central es que corrientes en principio antagónicas, llevan a privilegiar el consumo privado y segmentado, sobre el consumo universal y colectivo de bienes y servicios de alto impacto social. De hecho, la preeminencia de programas de transferencias de ingresos focalizados en grupos específicos para que los mismos accedan al mercado como consumidores, se ha dado junto con el deterioro del acceso universal a la provisión de bienes públicos.

Para abordar estas cuestiones, y a riesgo de abrumar con temas clásicos que pueden considerarse trillados, juzgamos imprescindible iniciar el análisis recordando el modo en que el pensamiento económico convencional clasifica el tipo de bienes y servicios que se producen y distribuyen en el sistema económico y el rol asignado a los mercados y los Estados. Esto nos permitirá comprender los límites que el pensamiento convencional coloca a la formulación y los potenciales cambios de las políticas públicas en el sentido aquí propuesto, como así también las críticas a estos razonamientos.

A continuación, reflexionamos sobre las teorías que pretenden interpretar las posibilidades de cambio en las políticas públicas. En particular nos interesa entender por qué es tan difícil

provocar cambios estructurales en la matriz de provisión de bienes y servicios de alto impacto social y cuáles serían las formas más factibles para impulsar esos cambios.

Hechos ambos análisis de forma sintética, y en la búsqueda de alternativas que hagan viable la construcción de una matriz diferente de producción y distribución de bienes y servicios sociales, en las conclusiones finales realizamos una síntesis del razonamiento expuesto para avanzar elementos que sirvan para presionar por un cambio de paradigma sobre el régimen de organización económica y social de América Latina. En particular, las conclusiones pretenden estimular la conformación de coaliciones distributivas intra e inter-temporales cuyo programa se identifique con la promoción y defensa de bienes y servicios de calidad públicos, colectivos y universales, en detrimento de los bienes y servicios de consumo privado, individuales y segmentados.

2. *Welfare economics* y teoría de la elección pública

Para la economía ortodoxa, e incluso para otras corrientes económicas, la acción del Estado siempre debe ser justificada porque sus razonamientos se construyen suponiendo la existencia (o la búsqueda) de un sistema, ideal y preferente, que estaría constituido sólo por mercados funcionando libres de toda interferencia. En contraste, para la tradición sociológica y/o de la ciencia política, la justificación de la acción del Estado no requiere de explicaciones complejas en tanto estas disciplinas nunca trabajaron sobre el supuesto de la existencia de un modelo ideal y preferente para la asignación de recursos y la coordinación de acciones y decisiones entre los diversos agentes sociales.

Lo cierto es que, aun cuando no se lo reconozca, tanto en ámbitos académicos como en gran parte del ámbito político, la visión económica ortodoxa funciona como pensamiento convencional, orienta a la mayoría de las acciones en políticas públicas e incluso avanza colonizando otras disciplinas. Por lo tanto, es imprescindible reconsiderar los principales elementos de este pensamiento convencional y de las visiones críticas para comprender el funcionamiento de las políticas públicas y los límites que existen para provocar cambios en las mismas.

La visión económica ortodoxa, de raíz neoclásica, deriva sus razonamientos de un supuesto central: un sistema económico eficiente es aquel que opera con mercados en competencia perfecta que tienden hacia equilibrios generales mediante el ajuste de oferta y demanda por movimiento de precios. Además, sostiene que la asignación de recursos derivada de estos ajustes sería consistente con la noción “paretiana” de justicia. Esto es, si los mercados operan

libremente no sólo lograrían un equilibrio estable y eficiente de todo el sistema, sino que además garantizarían una asignación de recursos en la que nadie esté peor cuando algunos estén mejor. En consecuencia, toda interferencia en este proceso de ajuste sistémico de los mercados alejaría al sistema económico de una asignación eficiente y equitativa de los recursos disponibles.

Para llegar a estas conclusiones, también se supone que los bienes y servicios que se producen y consumen en el sistema económico son “rivales”; esto es, que el consumo de un bien o servicio por parte de una unidad *j* inhibe su consumo por parte de la unidad *h*. Otro supuesto propio de los modelos económicos ortodoxos es que las motivaciones para llevar adelante los procesos de producción y consumo responden a las preferencias individuales de aquellos agentes directamente involucrados en las transacciones y son evaluadas en base a una escala de utilidades personales. La idea es que las “utilidades” obtenidas por productores y consumidores, quienes acceden a toda la información disponible en la materia, se encuentran auto-contenidas en: 1) la ganancia derivada del proceso de producción/venta (oferta) y 2) la satisfacción individual derivada del consumo (demanda).

Teniendo como referencia esta construcción ideológica, se fueron derivando numerosas explicaciones y justificaciones para el accionar del Estado mediante el sencillo método de levantar algunos de los supuestos que la sostienen por considerarlos “no realistas”. Por ejemplo, la realidad no registra la presencia de información perfecta en los mercados, ni tampoco todos los mercados relevantes son competitivos y atomizados; más realista es construir análisis con el supuesto de información imperfecta, economías de escala y con presencia de monopolios, oligopolios, mercados cautivos, etc. Tampoco sería realista suponer que los agentes económicos son totalmente “racionales” y que sus acciones se orientan exclusivamente por la búsqueda de la máxima utilidad y satisfacción.

Estos y otros reproches de la realidad habilitan a pensar el problema considerando la presencia de “fallas de mercado” y a justificar desde allí la necesidad de acción estatal para corregirlas. Pero, para ser consistentes con el pensamiento ortodoxo, esa acción debería orientarse a corregir las fallas de mercado detectadas y así encauzar el funcionamiento del sistema conforme al modelo ideal y preferente.

Entre otros autores atentos a las “fallas” en los mercados, la literatura tiene como referencia obligada a los trabajos de Paul Samuelson (Samuelson 1954), Richard Musgrave (Buchanan y Musgrave 1999; Musgrave 1969; Musgrave 1961) y James Buchanan (Buchanan 1967;

Buchanan 1965; Buchanan y Musgrave 1999). Con diferentes perspectivas, estos autores se ocupan de conceptualizar los problemas de la acción del Estado en base a los postulados de la denominada “welfare economics”.

A los efectos de este trabajo, interesa discutir las consecuencias para el sistema económico derivadas de constatar que, en la realidad, se producen bienes y servicios que no responden a las características asumidas por los supuestos ortodoxos. Así, en la práctica existen bienes y servicios que no son “rivales” y en los que el estímulo para su producción y consumo no es necesariamente la satisfacción o ganancia individual. De esta constatación se derivan elementos para cuestionar el actual funcionamiento de los sistemas económicos que promueven el acceso a bienes y servicios de consumo privado, individuales y segmentados, en detrimento políticas comprometidas con la promoción y defensa de bienes y servicios de calidad públicos, colectivos y universales.

Entre otros elementos, nos interesa aquí rescatar tres nociones muy difundidas y que son claves para abordar el problema que nos ocupa: i) “no rivalidad” de consumo; ii) “imposibilidad” de exclusión de consumo; y iii) “externalidades”. A nuestro modo de ver, estas nociones siguen siendo claves para comprender cómo pueden superarse los límites que la teoría convencional coloca a la formulación y ejecución de las políticas públicas.

2.1. Bienes y servicios no rivales

La observación de la realidad indica que los bienes y servicios rivales no son los únicos que se producen y consumen en el sistema económico y en muchos casos ni siquiera son los más preponderantes. En las sociedades capitalistas contemporáneas también se producen y distribuyen bienes y servicios “no-rivales”, donde el consumo por parte de la unidad j no inhibe el consumo por parte de la unidad h. En otras palabras, y salvo casos extremos, en estos casos el consumo de una unidad adicional por una agente no tiene costo marginal adicional y no inhibe el consumo por parte de otra agente. Ejemplos de este tipo de bienes y servicios son la iluminación de la vía pública, la defensa nacional y el aire.

Dadas estas características de no-rivalidad, surge la pregunta: ¿existen algunos motivos para limitar el acceso a estos bienes y servicios no rivales por parte de algunas agentes? Las respuestas son variadas. En principio, esta limitación podría justificarse cuando el consumo es nocivo para otras unidades y/o para el conjunto de la sociedad y/o cuando se tiende a un

punto de congestión o de deterioro de la calidad que amenazan su disponibilidad presente y/o futura. Pero, salvo en el caso de ciertas particularidades, no habría razones para limitar el acceso de unidades adicionales al consumo de estos bienes que son imprescindibles para el funcionamiento de la economía.

2.2. Imposibilidad o ineficiencia de exclusión [*jointness of consumption*]

Como ya se indicó, en el análisis ortodoxo del funcionamiento de un sistema capitalista de mercado, las cantidades de oferta y demanda ajustan sólo por precios. En consecuencia, este análisis asume que quedan excluidos del uso o consumo de bienes y servicios aquellas agentes que no pagan el precio (no hay oferta ni demanda gratuita). Sin embargo, en la práctica existen bienes y servicios para los cuales es imposible, difícil o al menos ineficiente provocar la exclusión de ciertas unidades de consumo por precios. Siguiendo con los ejemplos previos, el aire y/o la defensa nacional son ejemplos de imposibilidad y la iluminación pública de dificultades y/o ineficiencia.

Por lo mismo, y de mayor interés para los propósitos de este trabajo, existen ciertos bienes y servicios que, pese a no ser rivales, permiten la exclusión de ciertas unidades de consumo utilizando el mecanismo de precios. Ejemplos de este tipo son el usufructo de playas o la posibilidad de disfrutar de una obra de arte: una estatua podrá contemplarse libremente por cualquier agente si está colocada en una plaza de acceso libre, pero probablemente haya que pagar una tarifa si la misma estatua está exhibida en un museo.

De aquí se llega a una conclusión relevante para la formulación y ejecución de políticas públicas: mientras que la no rivalidad de un bien o servicio de consumo tiene mucho que ver con su naturaleza –aunque no solamente– la exclusión/no exclusión –salvo casos extremos– tiene mucho más que ver con la forma institucional y de propiedad que regulan la producción y consumo. En otras palabras, es más una cuestión política que de naturaleza económica.

En la práctica, muchas unidades no pueden consumir ciertos bienes y servicios debido a los principios de organización social que regulan el acceso a los mismos y no porque los mismos sean rivales. Pese a que el consumo de una unidad por parte de una agente no inhibe el consumo de otra unidad de otra agente, las normas que regulan la vida en sociedad impiden el acceso de ciertas personas. La política pública es la clave para definir que unidades pueden acceder a bienes y servicios no rivales.

2.3. Externalidades

Como ya se señaló, otro supuesto propio de los modelos económicos ortodoxos es el siguiente: los procesos de producción y consumo se estimulan por las preferencias individuales de aquellos agentes directamente involucrados en las transacciones. Además, estas preferencias son evaluadas en base a una escala de utilidades que se encuentran auto-contenidas en: 1) la ganancia derivada del proceso de producción/venta (oferta) y 2) en la satisfacción individual derivada del consumo (demanda).

Sin embargo, es ampliamente reconocido que la producción y el consumo de bienes y servicios tienen efectos que trascienden la utilidad obtenida por quienes intervienen directamente en los procesos de venta/compra. Todo proceso de producción y consumo tiene efectos sobre otras unidades externas a la transacción específica y estos efectos no suelen estar incorporados en los precios ni tampoco existen mecanismos de compensación para las unidades afectadas. A este tipo de efectos se los denomina “externalidades”, las cuales pueden ser positivas o negativas según el modo en que afectan a las unidades que no intervienen directamente en la transacción.

Cuando se está en presencia de externalidades positivas, la utilidad total (social) supera a las utilidades de los agentes directamente involucrados en la transacción, de modo tal que las cantidades que se producirán y consumirán estarán por debajo de los niveles adecuados o deseables. En presencia de externalidades negativas, existe un costo social que implica que la producción/consumo de esos bienes y servicios debiera ser menor de lo que surge del ajuste de precios por la interacción de oferta/demanda de agentes particulares. Tanto en un caso como en el otro, se justifica la aplicación de mecanismos que incidan sobre las cantidades y/o los precios.

Por ejemplo, cuando se verifican externalidades suele hacerse obligatorio un consumo determinado (vacunas, educación), el subsidio o financiamiento de bienes y servicios (educación, salud, vivienda, transporte colectivo), la prohibición de ciertos consumos o producciones (drogas, armas, bienes y servicios contaminantes), la regulación de los mismos (edades mínimas, cantidades aceptables), los impuestos sobre ciertos consumos (alcoholes, energías fósiles), etc. Este tipo de medidas buscan inhibir, limitar, orientar, promover la producción y consumo de ciertos bienes y servicios cuyas externalidades hacen que su valor público sea diferente al fijado por los mercados específicos.

En estas cuestiones, es importante diferenciar entre aquellas situaciones en las cuales las externalidades se derivan de los procesos de producción de aquellas que están vinculadas a los procesos de consumo. James Buchanan (Buchanan 1968) trata de ilustrar estas diferencias contrastando los casos de la producción y consumo de educación y protección policial:

“This case may again be contrasted with the orthodox public-good case when the spillovers or externalities arise from jointness and nonexcludability on the production side. Contrast education and police protection in this respect. You join forces with your neighbors in the municipality to finance education because you secure some benefit, for which you are willing to pay, from the consumption of services by your neighbor's child. You are willing to join forces with these same neighbors to produce, directly or indirectly, police protection (for both yourself and your neighbor) not because you are specifically interested in their own lives and property being protected, but because through joint action you can secure protection of your own life and property more efficiently. To bring the first case into the strict confines of the model developed to apply to the second case, which is basically the model for joint supply, we have shown that it is necessary to consider each person's separate consumption as an independent good. Because there is required here the organization of n separate goods, there is no apparent argument for monolithic supply. The direct implication for institutional structures is clear; with production externalities there is a particular efficiency reason for considering publicly managed or controlled supply of service facilities. With consumption externalities, the type of organization should be determined strictly by more orthodox efficiency criteria. The argument for "public schools" (as opposed to "public financing of education") must rest on a different footing from the argument for "public police protection." (Buchanan 1968)”

En estos ejemplos Buchanan representa la tensión que caracteriza a buena parte de las teorías de la elección pública de raíz ortodoxa. Por un lado, estas teorías reconocen la existencia de bienes y servicios que no admiten un tratamiento conforme al modelo ortodoxo y al mismo tiempo buscan evitar -siempre que sea posible- la justificación de la acción del Estado que regule su producción y/o consumo.

Considerando lo anterior, puede afirmarse que existen bienes y servicios que no son rivales y cuyas cantidades y precios pactados libremente no garantizan equilibrios eficientes y equitativos. En base a estas conclusiones, se han desarrollado variadas tipologías de bienes y servicios que justifican la acción del Estado no sólo por fallas de mercado sino también por motivos de eficiencia y equidad económica y social.

3. Tipos de bienes y servicios que justifican la acción del Estado

3.1. Externalidades

El extremo conceptual del tipo de bienes y servicios de la tipología que sustenta el modelo ortodoxo son los llamados “públicos”. Estos bienes y servicios tienen características que combinan las que son propias de los “no rivales” y las de aquellos que no son susceptibles de exclusión. Si bien puede imaginarse bienes y servicios que cumplan con esta definición en un sentido “puro”, la idea de bienes y servicios públicos es más bien un extremo conceptual que sirve para ilustrar los límites de los supuestos ortodoxos.

De forma esquemática, puede afirmarse que los diversos tipos de bienes y servicios que se producen y consumen en el sistema económico pueden pensarse como moviéndose entre los extremos conceptuales de bienes puros públicos o bienes puros privados de acuerdo a las siguientes dimensiones:



El medio ambiente, la defensa nacional, la estabilidad macroeconómica, la organización institucional de la sociedad, pueden ser pensados como bienes y servicios públicos que, una vez producidos –o dadas sus existencias naturales-, no poseen costos adicionales por unidad de producción y/o consumo, por lo que resulta positivo y eficiente habilitar el acceso a los mismos por parte de potenciales consumidores. A contrario sensu, la inseguridad nacional, el

aumento de la temperatura derivado del cambio climático, la inestabilidad macroeconómica, la desorganización institucional, son bienes y servicios públicos nocivos para la población que está obligada a consumirlos de forma desigual. Esto es, no solo son nocivos sino que la distribución de sus efectos y la capacidad de cubrir, atenuar o reparar los daños que provocan están desigualmente distribuidas.

Estos bienes y servicios no registran rivalidad en lo que atañe a sus efectos de des-utilidades. Que una persona se encuentre expuesta al consumo obligado de un aumento de temperatura global no aumenta ni disminuye ni inhibe la cantidad del daño al que se ve expuesta otra persona.

Teniendo en cuenta estas características, Musgrove (1972; 1984) argumenta que todos los bienes y servicios pueden ser discutidos desde la teoría de los bienes públicos. En rigor no existirían bienes y servicios, por más rivales que sean y por más pasibles de exclusión que sean, que no generen algún tipo de externalidades “públicas”. En la gran mayoría de los casos, dichas externalidades -tanto positivas como negativas- son no-rivales en sus efectos y es muy difícil excluir agentes de sus efectos mediante mecanismos de precios y mercados. En lo que sigue consideramos algunos tipos de bienes y servicios que reflejan lo expuesto, teniendo siempre presente que lo habitual no son los extremos sino las combinaciones de diversas dimensiones de las esquematizadas previamente.

3.2. Los bienes y servicios “públicos impuros”, de “club” y “preferentes”

Los bienes y servicios públicos impuros son aquellos que: 1) poseen dimensiones o grados de no-rivalidad o de consumo conjunto, pero no de forma absoluta; 2) son rivales pero la exclusión de su consumo no es eficiente (o es directamente imposible); 3) no son rivales pero es posible, y en algunos casos es eficiente, excluir a las personas de su consumo.

Los bienes y servicios que presentan tanto no-rivalidad como no-exclusión en forma parcial suelen tipificarse como de “club”; ejemplos de este tipo de bienes son el congestionamiento de rutas y el uso de peajes para su financiamiento, o el caso de piscinas y facilidades

deportivas de consumo conjunto mediante tarifa de ingreso³. La presencia de los bienes y servicios de club alimenta interrogantes claves para la formulación y aplicación de políticas públicas. Por ejemplo, ¿cuál es el tamaño óptimo de formas colectivas de consumo y financiamiento compartido por un grupo de agentes-usuarios? ¿Cuáles son los puntos en los cuales los beneficios de la cooperación del club disminuyen a tal punto que sus miembros no están más dispuestos a financiarlos y procuran el acceso privado a bienes y servicios que los sustituyan?

Además de los bienes y servicios de club, también puede observarse la presencia de otros típicamente privados, y por lo tanto pasibles de exclusión, pero que poseen externalidades positivas (y negativas si no son consumidos) que no sólo vuelven necesario garantizar su accesibilidad sino incluso la obligatoriedad de su consumo. Ejemplos son las vacunas ante enfermedades infecto-contagiosas, la participación en el sistema educativo, etc.⁴ A este tipo de bienes y servicios se los denomina como “*preferentes*” o “*meritorios*” (Musgrave 1959, Demarais-Tremblay 2014). Para justificar su existencia es suficiente con considerar las externalidades positivas o negativas que su producción y/o consumo generan.

La constatación de las externalidades propias de los bienes y servicios de club permite establecer la imposibilidad de lograr equilibrios eficientes si sólo se consideran las utilidades individuales de quien consume un bien privado típico: rival y pasible de exclusión (Kaul et al. 2003). Estas externalidades justifican la acción estatal o colectiva que modifique las cantidades producidas y consumidas que surgirían de la acción de los precios fijados en el mercado.

3.3. Bienes y servicios comunes

Otro caso relevante es el de los bienes y servicios que son rivales pero que no son pasibles de exclusión, por lo cual se estimula un sobreconsumo que disminuye o hasta impide que otras unidades puedan acceder al mismo; es el caso de los llamados bienes y servicios “comunes”

³ James Buchanan (Buchanan 1967) los identifica al observar que existe una enorme laguna conceptual entre los extremos de bienes y servicios público puros y privados puros que oportunamente estableció y formalizó Paul Samuelson (Samuelson 1954).

⁴ El caso del tabaco es otro ejemplo. Los impuestos sobre el tabaco se apoyan en ambos fundamentos – la incapacidad de los agentes de entender la des-utilidad que generan al propio agente y la externalidad negativa de su consumo sobre la salud de otros y sobre los costos del sistema de salud.

[commons]⁵. En general, la rivalidad de estos bienes y servicios no es inmediata ni absoluta. Por ejemplo, la pesca del salmón por un individuo en una localidad pública no genera la imposibilidad de que otra persona haga lo propio un día después, pero sí lo hará en el caso de la pesca masiva indiscriminada durante tiempos prolongados; esto es particularmente cierto en el caso de recursos no renovables. Como resultado, nada garantiza que el cálculo privado sea adecuado en términos inter-temporales para la sostenibilidad del recurso, aun cuando se establezcan cantidades y precios de referencia para la operatoria de los mercados.

En el caso de los bienes y servicios comunes la acción pública también se justifica para determinar las condiciones para el usufructo, por ejemplo fijando costos y regulaciones que limiten el nivel de explotación. Así, suelen establecerse sistemas de propiedad pública o privada que habilitan la exclusión del acceso a dichos recursos comunes o que fijan precios (costos) por su usufructo (tarifas públicas, royalties, prohibiciones de uso, etc.). Por supuesto, la acción estatal tampoco ofrece garantías de que las decisiones sean ni inmediata ni inter-temporalmente adecuadas.

3.4. El caso de los bienes y servicios “posicionales”

Otro tipo de bienes y servicios que no responden al razonamiento ortodoxo y que son pasibles de ser regulados por la acción pública son los llamados “posicionales” y que se vinculan con acepciones como “consumo conspicuo”, “superfluo” o “consumo de status”. Este tipo de bienes y servicios se caracteriza por poseer rivalidad muy intensa así como mecanismos de exclusión agudizados debido a su rasgo central: son muy escasos. En América Latina, además, suelen ser importados, por lo que impactan en el balance comercial.

El precio que se paga por el consumo de este tipo de bienes o servicios se evalúa no tanto, o al menos no solamente, por la utilidad (satisfacción) “funcional” que presta al consumidor, sino por la utilidad (satisfacción) derivada de que otras personas no puedan acceder a su consumo. Así, los precios de los bienes y servicios posicionales surgen de una demanda que evalúa la satisfacción y utilidad de excluir a otras demandas potenciales.

⁵ Particular impulso tuvo este debate luego del trabajo de Harding 1968 sobre la “tragedia de los comunes”. El mismo describe las consecuencias de acciones racionales e independientes motivadas por el interés individual y que terminan destruyendo un recurso que es limitado y compartido por toda la comunidad. Se trata de una situación que no sólo perjudica a la comunidad sino a los propios individuos que realizan la acción.

Por ello, quienes producen y ofrecen bienes y servicios posicionales ponderan estas características de forma tal que, si los costos de producción descienden, esa disminución no se traslada a los precios. Esto es así porque la eventual disminución de precios sería percibida como negativa por la demanda en tanto una característica que vuelve posicional a un bien o servicio es que su precio es absoluta y relativamente alto⁶.

Dadas sus peculiaridades, muchas empresas productoras de este tipo de bienes y servicios buscan mayores ganancias con un doble movimiento: por un lado amplían el acceso pero al mismo tiempo generan otro segmento de exclusión general. Es decir, producen bienes y servicios para distintos estratos económicos de forma tal que la posición por ellos definida se torna ubicua, pero no por ello menos incisiva. Así logran un doble beneficio. Por un lado, el que surge de la disminución de costos y la ampliación de la cantidad ofertada a menores precios de aquellos bienes y servicios que ya gozan de una posición adquirida; por el otro, los altos precios de los nuevos bienes y servicios posicionales escasos.

En muchos casos, el precio que se paga por un bien o servicio posicional tiene en cuenta no sólo el símbolo de status derivado de su consumo, sino otros beneficios adicionales. Así, por ejemplo, un suburbio particular y/o un club de esparcimiento de alto costo suelen elegirse por la combinación de un beneficio posicional y de acceso a un capital social que proporciona vínculos con otras personas de alto poder adquisitivo, informacional y social.

En muchos casos el valor de un bien o servicio posicional se deriva de la evaluación del proveedor, la cual puede responder no tanto a la calidad sino a distinciones binarias del tipo público o privado, nacional o extranjero, etc. Este tipo de distinción no sólo vale para bienes de consumo personal sino incluso para los bienes y servicios propios de las áreas sociales. Esto puede explicar, por ejemplo, el avance de los servicios de educación y salud privadas en América Latina, donde cada vez más se verifica una creciente segmentación vinculada en parte a la calidad pero también al status.

⁶ Esto no quita que algunos bienes y servicios posicionales tengan precios altos porque sus costos de producción y su escasez lo amerita (joyas, automóviles de altísima gama), pero existen casos en que el precio es alto simplemente porque garantiza la exclusividad (artículos de marcas de status cuyos costos de producción no superan el de otros bienes con similar funcionalidad y calidad).

4. Distintos tipos de bienes y servicios, y políticas públicas

De lo expuesto hasta aquí pueden derivarse algunas conclusiones relevantes para el análisis de las políticas públicas:

- 1) No es razonable seguir construyendo argumentos y políticas públicas sobre la base del supuesto de que los sistemas económicos funcionan conforme a los modelos de equilibrio general *walrasiano* y a los criterios *paretianos* de justicia.
- 2) Tampoco es deseable buscar ese modelo económico porque, entre otras cosas, muchos bienes y servicios imprescindibles para la sociedad no tendrían lugar en tanto no son rivales ni pasibles de incluir/excluir personas por precios.
- 3) Hay muchos bienes y servicios que justifican la acción del Estado para regular su producción y su consumo.
- 4) La mayoría de los bienes y servicios que se producen y consumen en un sistema económico no tienen una naturaleza ontológica que los ubica en una determinada categoría sino que en muchos casos las distintas categorías son definidas por el sistema normativo que regula las relaciones sociales y económicas.

Entre otros elementos, los siguientes son relevantes para que determinados bienes y servicios se ubiquen en las distintas categorías sugeridas previamente:

1. Cambios tecnológicos que impactan sobre la producción y la posibilidad de excluir o no a personas del acceso al consumo de los mismos (i.e. internet, conocimiento técnico y científico, tierra y alambrados, etc.).
2. Avance de los conocimientos acerca del impacto que tiene la producción y consumo de ciertos bienes y servicios sobre otros agentes distintos a los directamente involucrados en estos procesos (tabaco y consumo pasivo, desodorantes y capa de ozono).
3. Formas de la propiedad privada y del acceso privado sobre recursos y bienes y servicios, así como las dimensiones en que se efectúa (enajenación, usufructo productivo, consumo).

4. Formas de la propiedad pública, financiamiento, producción y distribución no mercantil de recursos y bienes y servicios (subsidios totales o parciales, criterios de elegibilidad, producción estatal, distribución estatal).
5. Formas de regulación o incentivos a la producción o consumos de bienes y servicios (prohibición parcial o total, obligatoriedad de consumo, subsidios, impuestos).

Sin embargo, la justificación de la acción estatal para garantizar la existencia y el acceso a ciertos bienes y servicios, no alcanza para explicar por qué, en la práctica, son públicos o privados. Mucho menos para explicar eventuales cambios en las categorías de bienes y servicios. Por ejemplo, ¿por qué ciertos bienes y servicios que nacieron esencialmente como públicos, se fueron transformando en privados? ¿Cuál es el espacio para provocar cambios en los sistemas de políticas públicas vigentes? ¿En qué medida es factible avanzar con políticas que tengan en cuenta objetivos de largo plazo que superen los intereses inmediatos de los grupos de interés con mayor peso, como por ejemplo el cambio climático o la salubridad pública cuyos efectos son generalizables a toda la población?

Los distintos elementos que ayudan a responder a estas preguntas no operan sólo a nivel local sino también global. Esto complejiza aún más, por ejemplo, la agregación de preferencias, la asignación eficiente de recursos y la coordinación de la producción y consumo. Así, la coordinación de la acción de agentes locales e internacionales se vuelve un tema relevante. Más aún cuando, en general, los estados nacionales construyen sistemas de agregación de preferencias mediante mecanismos más o menos democráticos y que casi siempre son legalmente vinculantes, mientras que el espacio global carece de mecanismos democráticos que permitan este tipo de construcción. Asimismo, es muy limitada y fragmentada la capacidad de las instituciones internacionales hoy existentes para establecer normas vinculantes (salvo en los casos de acuerdos explícitos entre organismos internacionales y estados nacionales). Estos problemas se exponen claramente al momento de abordar cuestiones como la regulación de bienes y servicios con impacto en el cambio climático, o en los movimientos financieros, etc.

Para abordar estas cuestiones, también es importante repasar lo que dice el pensamiento hegemónico y las corrientes que le disputan ese espacio. Es que la ortodoxia en la disciplina económica también ha tendido a colonizar otras disciplinas y obliga a cuestionar su estructura argumental hoy hegemónica. La corriente de pensamiento más sobresaliente en la materia es la llamada “teoría de la elección pública”.

5. La teoría de la elección pública y los modelos de la acción racional

La llamada “teoría de la elección pública” (Olson 1965) hace tiempo viene colonizando el análisis acerca de las posibilidades de acción estatal en un sistema de capitalismo democrático. Esta teoría considera que en el subsistema político lo que prima son las acciones de personas que actúan conforme a intereses individuales y egoístas; del mismo modo, le otorga preponderancia a la acción de la burocracia estatal que en su accionar perseguiría sus propios intereses. Para buena parte de los defensores de este paradigma el problema central es que el Estado posee más poder (y poder vinculante) que los actores de mercado, y esto lo vuelve un botín privilegiado de los intereses particulares.

Si bien quienes adhieren a estas teorías reconocen que la producción y consumo de ciertos bienes y servicios no son pasibles de ser tratados bajo los principios de la ortodoxia económica, se esfuerzan por demostrar que la alternativa estatal a las “fallas de mercado” es peor por las “fallas del Estado”. En su visión, en el largo plazo cualquier mecanismo de agregación de preferencias que no responda a la lógica descentralizada del mercado produciría equilibrios ineficientes debido a que los grupos poderosos colocan a la acción estatal a su favor. Por ejemplo, Arrow (Arrow 1963; Arrow y Debreu 1954) y buena parte de los puristas de la teoría de la elección pública señalan la presencia de “fallas políticas” que hacen que, pese a todo, los mercados asignen mejor los recursos y coordinen mejor la actividad económica que las jerarquías políticas.⁷ Duncan Black (Black 1948) aplica alguno de estos postulados al análisis de sistemas electorales para concluir que, bajo condiciones de competencia electoral mayoritaria y asumiendo electores racionales, una sociedad de alta desigualdad tenderá a votar por candidatos y propuestas que prometan o tengan una reputación de favorecer mayor redistribución.⁸

Sin embargo, el problema es que, en la práctica, cuando los agentes “votan” con su dinero en los mercados establecen una relación entre oferta y demanda que ayuda a fijar un precio, pero nunca constituyen decisiones vinculantes a partir de los parámetros que contribuyen a crear.

⁷ Para una defensa de la teoría de la elección pública ver Blankart y Koester 2006.

⁸ También se procura aplicar el análisis de los mercados a las decisiones individuales para luego agregarlas socialmente y de allí derivar su aplicación en políticas concretas. De aquí se desprenden algunos dispositivos y desarrollos interesantes (teorías de juego, costos de información, logro de equilibrios por iteración, etc.) que ayudan a pensar estrategias en las políticas públicas de largo plazo (Grundig 2009).

En cambio, en el caso de la política pública sí se establece una decisión vinculante; por ejemplo, se supone que el partido que yo voté y ganó pasará una reforma impositiva que hará que yo deba pagar menos impuestos y otras personas más impuestos, o realizará reformas en las jubilaciones que me favorecerán.

Por ello, Richard Musgrave (1969), y luego otros autores, si bien asumen las definiciones de la teoría de la elección pública como punto de partida, luego levantan muchos de sus supuestos integrando aspectos contextuales y estableciendo una clara distinción entre: i) valoración formalizada del rol de mercados y jerarquías; ii) la evaluación y análisis positivo de mercados y Estados tal y como funcionan en la práctica. De este modo, Musgrave ayuda a construir una visión alternativa acerca de las características de los bienes públicos y la acción del Estado.

Así lo entiende también Desmarais-Tremblay (2014):

“Musgrave adhere to a market failure theory of public goods. In this setting, the characteristics of public goods identified by Musgrave help us to understand why markets fail and why government intervention is required. Moreover, it helps us to delineate the free rider intuition and the collective dimension in some services provided by the State. In spite of this explanatory role, public goods are first and foremost recommendations for State action in a normative theory of the public household”.

Por otra parte, resultados recientes de la economía del comportamiento y de las teorías de la elección pública en sus marcos institucionalistas, también sugieren límites en los modelos clásicos de acción racional para abordar resultados empíricos sistémicos (Green y Shapiro 1994). Al respecto, es interesante el intento de Geoffrey Brennan (Brennan 2009) de explicar mediante teorías de la acción racional los motivos por los cuales los Estados nacionales han adoptado medidas unilaterales para atacar la emisión de CO2. Su argumento descansa en la vieja idea de Anthony Downs (Downs 1957): en última instancia, el acto de votar es esencialmente un acto irracional, ya que las chances de efecto deseado son mínimas. En sus propias palabras:

“Recognising that the individual vote is asymptotically irrelevant in deciding the outcome of any election, the right way to think about voting is, I claim, as an ‘expressive’ act. Voters ‘show their support’ for alternative candidates and the policy positions those candidates stand for, in much the same way as cheerers for a football team ‘show their support’ for their team. It is perfectly rational to cheer without any expectation that your cheering will change the course of the game”

Lo interesante en este argumento es que sugiere que es posible apostar a agendas nacionales de políticas de impacto global, como por ejemplo la mitigación de cambio climático, pese a que los costos y beneficios que se derivarían de las mismas no favorecerían esta posibilidad. En otras palabras, existiría una clave no considerada en los modelos extremos de racionalidad y que apunta al modo en que se forman las preferencias y el motivo por el cual las mismas adquieren los contenidos que adquieren.

En fin, al igual que sucede cuando analizamos la visión ortodoxa sobre los tipos de bienes y servicios que operan en los sistemas económicos, la teoría de la elección pública sostenida en una supuesta racionalidad de los agentes económicas también es criticada desde sus propios principios. Es que la agregación de preferencias en la acción pública no es una tarea sencilla y ni siquiera totalmente racional. Como lo demuestra la historia, hay espacios para encarar cambios de política que superen el corto plazo de los intereses individuales.

6. Las teorías alternativas a la visión ortodoxa de elección y acción racional

6.1. Las tradiciones “societalistas”

Llamativamente, corrientes de pensamiento que se oponen al marco teórico de la visión ortodoxa hegemónica, llegan a conclusiones bastante similares con respecto a las posibilidades de ejercer acción estatal más allá de los intereses de grupos poderosos. Por ejemplo, las corrientes llamadas “societalistas” consideran que la acción pública se resuelve a partir de vectores de intereses (y de creencias) sociales que “llenan” de contenido las definiciones del Estado y sus funciones. Entre estas tradiciones podemos distinguir dos variantes: la pluralista” y la “pluralista corregida”.

La tradición pluralista aborda el problema en base a los principios propios del llamado individualismo metodológico: los individuos poseen intereses y preferencias que se revelan en la acción política y en el voto al momento de las elecciones de autoridades públicas. Así, en contextos democráticos, los partidos políticos ofrecen programas diferentes que, entre otras cosas, representan propuestas diferentes para la producción y consumo de bienes y servicios (costos, financiamiento, regulaciones, etc.). La ciudadanía, con su voto, su participación y su presión, legitima una u otra de las opciones que se ofrecen, por lo que sería muy difícil lograr mayorías y provocar cambios en la agenda de políticas públicas cuyos beneficios no sean inmediatos para grupos relevantes de poder. Así, en la agenda pública no habría lugar para

políticas que no ofrezcan resultados inmediatos por lo que no podrían incorporarse aquellas vinculadas al cambio climático, la reforma educativa, los cambios demográficos, etc.

Desde el pluralismo corregido, por su parte, se enfatiza el poder de movilización de diferentes grupos sociales que poseen intereses y poderes diferenciales vinculados a las diferentes clases sociales (Huber y Stephens 2014). El problema principal sería que la clase capitalista tiene un poder superior a la clase trabajadora tanto por la relación jerárquicamente superior del capital con el trabajo como porque el poder del capital es “pre-organizacional”. En contraste, el poder de la clase trabajadora siempre depende de su capacidad para realizar acción colectiva.

La clase capitalista no tendría incentivos para cambiar políticas que la benefician actualmente y mucho menos para políticas de una agenda de largo plazo. Esto sería así porque tiene poder para transferir las externalidades negativas de su acción en el corto plazo a otros grupos y a las generaciones futuras, confiando en que podrá acceder a mejores modalidades adaptativas y de aseguramiento que el resto de la población. La clase trabajadora, por su parte, no tendría incentivos para adherirse a una agenda de largo plazo que tome en cuenta las externalidades y los costos/beneficios inter-temporales del cambio debido a los apremios que le imponen sus carencias y la necesidad de incrementar sus escasos recursos presentes. A lo anterior se sumaría otro elemento: dados los imperativos que impone la dinámica de acumulación del capital, existe una necesidad permanente de fomentar niveles cada vez más altos de consumo presente (incluso el conspicuo y posicional).

Dentro de esta misma perspectiva que tiene como referencia los intereses de clase, Charles Tilly (Tilly 2004) sugiere que la creación de movimientos sociales y grupos de presión no surgiría solamente del interés egoísta de los actores ni de su pura estructuración en clases sociales. Además, los poderes de las diferentes partes intervinientes no son inmutables: la historia muestra que muchos grupos con poco poder en un determinado momento lograron adquirir mayor poder en luego. Asimismo, movimientos que combinan intereses difusos con convicciones de base normativa e ideológica, pueden operar en diversos niveles (locales, nacionales y globales), especialmente si así lo habilitan las reglas de juego imperantes (en los distintos niveles) y las tecnologías de movilización de recursos sociales y de poder.

Por ejemplo, la aparición y el peso de las ONGs ambientalistas globales, los partidos verdes nacionales, los movimientos feministas, y las formas de tipo *grass roots* vinculadas a comunidades locales que empiezan a articular redes multinivel indican que ello es posible. Por

supuesto, la efectividad y sostenibilidad de la acción de estas redes depende de sus formas de integración con el sistema institucional existente; así, la acción puede realizarse ejerciendo presión pero respetando las reglas de juego del sistema, o colocándose al margen de las mismas.

En otras palabras, una forma de provocar cambios en las políticas públicas que trasciendan los intereses inmediatos es colocando límites a los intereses locales más poderosos mediante presión ejercida por grupos que no responden meramente a intereses sectoriales y habilitando una mayor injerencia de poderes supranacionales. Claro que también puede suceder, y sucede con frecuencia, que los poderes supranacionales apoyen y refuercen los poderes locales más poderosos.

6.2. La tradición estado-céntrica y su vertiente en los paradigmas del conocimiento

Otros autores se han ocupado de analizar los límites y posibilidades para la acción del Estado y el cambio en las políticas públicas en las democracias capitalistas, desde perspectivas diferentes. Así, Paul Pierson (Pierson 2004) llama la atención acerca de la necesidad de integrar el tiempo y la historia en el análisis de la formación de políticas públicas, el cambio institucional y los efectos sociales y económicos. Resaltando el análisis de Douglas North en el tema (North 1995) Pierson señala:

“Both in what we seek to explain and in our search for explanations we focus on the immediate –we look for causes and outcomes that are both temporally contiguous and rapidly unfolding. In the process, we miss a lot. There are important things we do not see at all, and what we do see we often misunderstand” (Pierson 2004, 79)

Para ilustrar su argumento, Pierson propone una tabla simple con ejemplos tomados de la geología (que reproducimos a continuación) donde puede observarse la importancia de mantener en el análisis horizontes temporales que reconozcan las velocidades diferentes con las que causas y efectos se despliegan en el tiempo. Su pretensión es ilustrar las formas en que se deberían abordar los análisis, prospectivas e interpretaciones que procuran integrar problemas de largo plazo en las políticas públicas y en los diseños institucionales nacionales y globales.

		Horizonte temporal del análisis de efectos	
		Corto	Largo
Horizonte Temporal del análisis de las causas	Corto	Aumento abrupto del parque de automóviles y deterioro en la calidad del aire	Incorporación de nuevas tierras a la venta en hinterland urbana/procesos de sub-urbanización
	Largo	Incremento de temperatura encima de cierto piso y desaparición masiva y rápida de ciertas especies	Crecimiento con fuerte elasticidad PIB-CO2-Calentamiento Global

Fuente: Pierson, Paul, Politics in Time: History Institutions and Social Analyses, pag. 79, Princeton University Press, 2004

Pierson también llama la atención sobre un conjunto de dinámicas que suelen caer bajo la noción de *catch-all* como así también sobre el uso y abuso de mecanismos catalogados como *path-dependency*. Por ejemplo, la caída de un ladrillo desde una ventana en la calle x, número z, en tiempo y, tendrá efectos irrelevantes si un peatón pasa debajo de la ventana de esa calle y número pero en tiempo j. Según este razonamiento, la probabilidad de que dos factores propicios a opciones de cambio o a posibilidades de crisis se combinen en el tiempo es una función de las probabilidades de ocurrencia de dichos eventos en lapsos determinados. En la medida que las tendencias estructurales que generan la recurrencia en el tiempo de cada evento aumenten, en forma paralela aumentará la posibilidad de su combinación en un mismo momento.

Pierson postula que: i) si este es un problema aleatorio, no existen muchos puntos desde donde abordarlo y extraer conclusiones generales, aunque no deja de ser relevante como forma de identificar oportunidades y riesgos; ii) si en cambio se trata de la combinación en un

mismo punto en el tiempo de dos eventos o procesos más estructurales, las probabilidades de ocurrencia aumentan debido a que ambos tipos de eventos o procesos poseen causas comunes que incrementan la recurrencia de cada uno de ellos y por tanto sus chances de superponerse en el tiempo⁹. Lo anterior ayuda a entender la difundida idea de “ventana de oportunidades” utilizada para explicar cambios positivos, o de “tormenta perfecta” que se utiliza para explicar las crisis.

Por otra parte, Pierson señala también el impacto que pueden tener las decisiones iniciales en generar *lock-in effects*. Así, la persistencia de ciertas rutas de acción limita la consideración de otras alternativas y también los efectos que el aprendizaje gradual genera sobre la estabilidad o dificultad de cambio de políticas e instituciones. En otras palabras, es importante atender al orden temporal de acciones y tendencias. Los eventos y variables pueden repetirse, pero la secuencia variar y con ello los resultados o puntos de llegada.

En estos temas, Pierson reconoce aportes de la teoría de la elección pública y de los modelos de acción racional. Sin embargo, señala que, si bien estas tradiciones estarían capacitadas para construir modelos de juegos y dinámicas de más largo plazo, rara vez lo hacen con atención a las tendencias estructurales que efectivamente determinan formas cambiantes de constreñimientos y preferencias de acciones.

Desde otro ángulo, Hugh Hecho, siguiendo las tradiciones de la economía política neo-marxista y de la sociología histórica y comparada, realiza la siguiente crítica a los modelos estado-céntricos que siguen mirando el problema de las políticas públicas como un problema de intereses y poder solamente:

"Politics finds its sources not only in power but also in uncertainty- men collectively wondering what to do. . . . Governments not only 'power' . . . they also puzzle. Policy-making is a form of collective puzzlement on society's behalf. ... Much political interaction has constituted a process of social learning expressed through policy."(Hecho 1974, p. 129).

⁹ Por ejemplo, la presencia de eventos extremos de excesos de carga pluvial o mayor recurrencia de cambios abruptos de temperatura pueden combinarse con más frecuentes pérdidas masivas de siembra debido a que ambos eventos dependen del aumento de la temperatura promedio: uno se expresa en aumento de eventos extremos, el otro en mayor debilidad o incapacidad de sostener siembras de ciertos tipos.

Finalmente, interesa rescatar el trabajo de Peter Hall (Hall 1993), quien emprende la labor de formalizar los modos en que el conocimiento, la información y los dispositivos legitimados que engloban saberes y prácticas consensuadas, informan y afectan buena parte de la acción de los Estados. Usando el difundido análisis de Thomas Kuhn (Kuhn 1966) sobre los paradigmas científicos, Hall argumenta que existen “paradigmas de políticas públicas” que no se derivan - ni son la versión operativa simple- de paradigmas científicos, pero se nutren de estos. Si bien los cambios en estos paradigmas no están exentos de verse influenciados por los juegos de poder e intereses, la disputa por los cambios de la políticas públicas se desarrollaría en los campos del conocimiento, prácticas rutinarias, creencias y persuasión.

De estas observaciones, Hall propone tres niveles en base a los cuales se puede pensar el cambio en las políticas públicas. Se puede modificar: i) el objetivo o problema que se proponen solucionar (su macro función); ii) las acciones a través de las cuales se intenta lograr esos objetivos (instrumentos y herramientas); iii) el calibrado de dichas herramientas (sus parámetros). Un ejemplo simple es el de las políticas que buscan garantizar una renta adecuada para las personas adultas mayores: la herramienta es el sistema estatal de pensiones (de reparto intergeneracional) y la calibración de dicha herramientas pasa por las definiciones paramétricas del sistema (años de contribución, tasas de reemplazo, sistemas de indexación).

Para Hall, los cambios de paradigma, aunque involucran modificaciones en los tres niveles, no sería lo más habitual. Lo más común serían los cambios en las herramientas y/o calibraciones¹⁰. Dentro de la multiplicidad de factores que explican esos cambios, para Hall el fundamental es el conocimiento en su sentido más amplio: conocimiento científico legitimado, aprendizaje de prácticas y reflexión, sistemas de información que llevan a mirar ciertas cosas y otras no, mecanismo rutinarios y de evaluación del rendimiento de las políticas y sus herramientas, etc. El conocimiento especializado y las burocracias estatales pesan más cuando los cambios se producen en la métrica o calibración de la herramienta, mientras que el cambio de paradigma se produce cuando cambia la función; por ejemplo, cuando el objetivo ya no es moderar el incremento de o desacoplar los gases que afectan o son destructivos de la capa de ozono, sino directamente suprimirlos.

¹⁰ Esto no desconoce que, cuando subimos un peldaño por encima del cambio de instrumentos, otros actores extra sectoriales del Estado y del sistema político pasan a jugar un rol más importante.

Desde esta perspectiva se vuelve necesario observar los sistemas de información, los indicadores legitimados, las prácticas rutinarias, las reflexiones sobre las fallas que se producen en el propio cuerpo de especialistas, para no perder una buena parte de la explicación de lo que sucede en políticas públicas. En fin, si bien es necesario identificar intereses en pugna, para comprender la formación y cambio de políticas públicas es relevante observar los paradigmas, los postulados y conocimientos canonizados, los problemas reconocidos por la burocracias y otros cuerpos especializados como así también los criterios para resolverlos.

6.3. Salida, voz, lealtad

Para cerrar el recorrido sucinto sobre autores y corrientes de pensamiento que intentan explicar la formación y cambio de las políticas públicas, cabe una mención especial al clásico análisis de Albert O. Hirschman (Hirschman 1978; Hirschman 1970). Este autor propone dos conceptos para entender los mecanismos que permiten a las personas defender la calidad de los bienes y servicios que reciben de las organizaciones que los prestan: salida y voz. La salida responde a un mecanismo típicamente de mercado, mientras que la voz a formas colectivas y políticas de defensa de la calidad de los bienes y servicios.

Cuando las personas dejan de comprar los bienes y servicios de una empresa envían un mensaje a la misma, la cual reacciona mejorando la calidad o la relación calidad-costos de su oferta. Así, para bienes y servicios privados que se intercambian en mercados competitivos, la salida constituye un mecanismo que, en general, es eficiente para corregir los deterioros de calidad (o promover mejoras en la calidad). Sin embargo, para ciertos bienes y servicios, especialmente para aquellos definidos como preferentes, la salida deja de ser un mecanismo eficiente para promover correcciones al tiempo que debilita el efecto de la voz.

A modo de ejemplo, supongamos que en un país dado se produce un deterioro de la seguridad y con ello un aumento de hurtos y violencia en las ciudades. Frente a esta situación se produce una migración de las elites y de los sectores medios altos desde los cascos urbanos tradicionales hacia barrios cerrados con guardias de seguridad privados en la periferia. Sin embargo, esto no garantiza que el Estado mejore su prestación de seguridad ni tampoco que mejore la situación de seguridad de las propias elites. Algo parecido sucede cuando las clases medias y altas salen del sistema público de educación: no sólo que no mejora el servicio público sino que en muchos casos se deteriora aún más.

Para comprender esto, vale la comparación con lo que sucede en los mercados de bienes y servicios privados. Cuando una empresa reacciona procurando mejorar sus bienes o servicios o disminuir sus costos frente a la salida de clientes, lo hace porque el financiamiento y las ganancias de dicha empresa están directamente vinculados a la existencia de esos clientes. Este no es el caso del ejemplo anterior, en tanto el Estado no financia sus dispositivos de seguridad con la venta de dichos servicios, lo financia desde rentas generales cuyos montos dependen de su capacidad tributaria.

Pero además, en el ejemplo de salida a barrios cerrados, sólo se obtiene una salida parcial por varias razones: 1) no dejan de pagar impuestos y en algunos casos hasta pueden pagar más por el carácter privilegiado de sus hábitats o servicios; 2) siguen necesitando transitar por espacios públicos comunes donde, aún si se baja el riesgo con más gasto privado de seguridad (guardaespaldas, autos blindados, y la disponibilidad de servicios al interior de los barrios privados), los riesgos no pueden anularse totalmente.

Pero además, la salida del consumo de un bien o servicio público por parte de las poblaciones más poderosas también deteriora el otro mecanismo correctivo planteado por Hirschman: la voz. La voz requiere de actores –tanto quienes activan la voz, como quienes la interpretan- que compartan un contexto interpretativo común; si ello no existe, la voz es un enunciado sin destinatario y carente de efecto comunicativo. Así, la salida de sectores de mejores ingresos y capital social de los servicios públicos debilita el conjunto de la voz de los actores involucrados.

Finalmente Hirschman propone un tercer mecanismo que opera en defensa de los bienes públicos y preferentes: la lealtad. De alguna manera los individuos no optan en forma meramente utilitaria entre prestadores, sino que poseen ciertas lealtades. La lealtad los vuelven más tolerantes a los deterioros de calidad y permite la activación de la voz antes que la salida inmediata de dichos bienes, lo cual a su vez contribuye a la defensa de su calidad. El problema es que la lealtad requiere de tiempos extendidos en donde dichos bienes públicos y preferentes demuestren su capacidad de otorgar bienestar y cohesión a las sociedades (sentido de pertenencia).

7. América Latina: la necesidad de construir una contra-hegemonía para la producción de bienes y servicios sociales

7.1. ¿Por qué América Latina necesita una estrategia de cambio institucional?

Lo discutido hasta aquí pretende recuperar elementos fundamentales para comprender los motivos por los cuales América Latina no logra remover las bases de sustentación de la estructura de políticas públicas que la convierte en una región profundamente desigual e ineficiente económicamente. Asimismo, ayuda a explicar por qué, pese al “giro a la izquierda” de comienzos de este siglo, muchas políticas propias de una ideología igualitaria y atentas a objetivos de largo plazo, no lograron imponerse.

¿Qué hacía pensar que la región había finalmente encontrado una senda para consolidar una dinámica democrática, productiva y más igualitaria? Entre otros argumentos, el avance y consolidación de la democracia electoral, el aumento de la urbanización, la expansión de la matrícula educativa, el mayor acceso a bienes de consumo más diversificados, la caída de la pobreza, la expansión del empleo, la extensión de ciertos servicios públicos y de transferencias fiscales a grupos más vulnerables.

Sin embargo, una mirada más atenta mostraba que este ciclo positivo se estaba verificando por la presencia conjunta de varios factores coyunturales. Entre otros, una fase expansiva de los precios de las *commodities* exportadas por los países de la región que permitieron una expansión de la demanda, del crecimiento económico, de la recaudación fiscal y un alivio de la restricción externa. En este contexto, se ampliaron las posibilidades para aumento de salarios junto con una mayor estabilidad de precios internos y, con divergencias según país, mayores posibilidades de manejo monetario. A lo anterior, se sumaban las ventajas de un “dividendo demográfico” derivado de una tasa de dependencia relativamente baja y una expansión del gasto social real per cápita. La mejor situación en el sector externo también facilitó un crecimiento de la productividad por la modernización tecnológica de ciertos sectores, sumado a un aumento de las credenciales educativas de la masa laboral.

Lo cierto es que, pese a esta fase positiva, la región no logró avanzar en cambios estructurales de relevancia y nuevamente se llegó a la fase de reversión del ciclo con problemas estructurales de larga data. Así, se mostró incapaz de cambiar su estructura productiva y su modo dependiente de inserción en la economía mundial. La heterogeneidad productiva sigue siendo el rasgo sobresaliente de la región y la informalidad y la precariedad laboral la

consecuencia económica y social más sensible. La incorporación de fuerza de trabajo femenina continúa proporcionalmente baja y muy estratificada, mientras continúan las dificultades para construir un sistema público de cuidado para la infancia, para cerrar brechas de género y revertir la persistencia de desiguales tasas de fertilidad que descargan la reproducción biológica sobre los grupos más vulnerables.

Los problemas estructurales también se observan en materia educativa. Se han alcanzado los objetivos “blandos” de expansión de la matrícula primaria y de los primeros años de la secundaria, pero continúa pendiente lo más difícil: extender la cobertura en la primera infancia, terminar con la deserción escolar en el secundario, aumentar la matrícula universitaria y la calidad de la educación en todos los niveles. Además, se observan pocos avances en la reducción de la desigualdad tanto en el acceso como en los resultados del aprendizaje. Los países de América Latina siguen sin igualar las oportunidades en edades tempranas ni a lo largo del sistema educativo.

Tampoco se han reformado las estructuras principales de los sistemas de protección social fragmentados y organizados en base a relaciones laborales cada vez más endeble. La falta de universalidad y calidad de los servicios públicos se suma a la persistente resistencia de las elites y a la falta de compromiso de las fuerzas políticas, para reformar estructuras tributarias muy regresivas.

Lo anterior no desconoce que, desde los años 90 la región registra muchos avances en materia social, económica y política. Lo que se pretende remarcar es que América Latina continúa sin tener una estrategia de cambio institucional que revierta los límites estructurales que traban las posibilidades de avanzar hacia sistemas sociales más igualitarios y eficientes. En cierto modo, el escenario favorable de la primera década de este siglo no debe tomarse como evidencia del “éxito” que es posible alcanzar si existe “voluntad política”, sino más bien como demostración de los límites que tienen las políticas de empuje de demanda de corto plazo en un contexto de problemas estructurales tan potentes.

La prueba es que cuando perdieron fuerza la mayoría de los factores positivos señalados previamente, volvieron a aflorar todos los problemas irresueltos. Así, cuando se cortó el ciclo alcista de los precios de bienes exportables y el favorable ambiente financiero internacional, se frenó el crecimiento económico, la mayoría de los países pasaron a enfrentar problemas inflacionarios e inestabilidad macroeconómica, el gasto público (incluyendo el social) perdió la dinámica ascendente. A esto se agrega el creciente agotamiento de la fase positiva de la

transición demográfica e incluso algunos países ya enfrentan problemas propios de poblaciones envejecidas como en los países centrales, pero con ingresos per cápita más bajos, mayor debilidad fiscal y una distribución de ingresos más desigual.

En suma, no por reiterado deja de ser relevante una sentencia repetida en el análisis económico y social de la región: es importante aprender de la experiencia pasada. Y a nuestro modo de ver, una parte de la explicación de la debilidad de los avances cíclicos en la región se enmarca en la poca relevancia que se otorga en la agenda pública a la producción y distribución de los bienes públicos y preferentes, los bienes comunes y los servicios colectivos.

No es sólo que la región carece de la activación de voz para provocar cambios en esas áreas, sino que en muchos casos la voz pide continuar con la carrera en procura de bienes privados y posicionales. Los sectores emergentes quieren más acceso al consumo de esos bienes y servicios, al tiempo que los sectores medios altos tradicionales activan la voz ante el pánico de status que sufren cuando existe cierta tibia democratización a los bienes preferentes.

7.2. La construcción de una contra-hegemonía en la producción y distribución de bienes y servicios sociales

El recorrido previo pretende sintetizar algunos elementos relevantes para debatir los necesarios cambios en los sistemas de políticas públicas en América Latina. En particular, los modos de producción y acceso a bienes y servicios claves para construir instituciones que atiendan los elementos estructurales que definen la profunda desigualdad en la región.

De inicio, se trata de desactivar la hegemonía del pensamiento convencional en la materia. No es adecuado pensar los problemas sobre la base de suponer la existencia de un sistema económico que aspira a funcionar con mercados libres y eficientes, donde la norma sería la producción y distribución de bienes y servicios rivales que generan exclusión por mecanismo de precios. Tampoco es adecuado el supuesto de la racionalidad del agente social buscando sus ganancias personales en sus acciones económicas, políticas y sociales.

En la práctica, existen y son imprescindibles diversos tipos de bienes y servicios cuyas características no dependen de su naturaleza u ontología, sino de las formas de organización institucional. Incluso, en muchos casos existen motivos socialmente eficientes para limitar la producción y el acceso al consumo de ciertos bienes y servicios, por ejemplo cuando es nocivo para otras unidades y/o para el conjunto de la sociedad. Mientras que la no rivalidad de un

bien o servicio tiene mucho que ver con su naturaleza, la no exclusión –y salvo casos extremos- tiene mucho más que ver con las formas institucionales (incluyendo la propiedad). Esto es, el funcionamiento de los distintos bienes y servicios en el sistema económico se vincula en gran medida con motivos políticos.

En estas cuestiones son claves las externalidades, tanto positivas como negativas de los procesos de producción/consumo. Tanto en un caso como en el otro, se justifica la aplicación de mecanismos de política pública que incidan sobre las cantidades o los precios, e incluso la directa producción pública. Más aún, la mera constatación de la presencia de externalidades sería suficiente para sostener la necesidad de acción estatal o colectiva que modifique las cantidades producidas y consumidas que surgen mediante la acción de los precios en los mercados.

En rigor no existen bienes y servicios, aún rivales y pasibles de exclusión, que no generen algún tipo de externalidades. En la gran mayoría de los casos, dichas externalidades, tanto positivas como negativas, son no-rivales en sus efectos y al mismo tiempo es muy difícil excluir a las personas de sus impactos mediante mecanismos de precios y mercados. Así, puede observarse la presencia de bienes y servicios que se consideran típicamente privados y pasibles de exclusión y consumo divisible, pero que poseen externalidades positivas (y negativas si no son consumidas) que vuelven necesario garantizar su accesibilidad y en algunos casos hasta la obligatoriedad de su consumo.

La separación entre bienes y servicios privados y públicos es más bien un extremo conceptual que una realidad. Más allá de los bienes y servicios indiscutiblemente públicos (como el medio ambiente, la defensa nacional, el orden social, la estabilidad macroeconómica, la salubridad pública, etc.), existen otros tipos de bienes y servicios que reclaman regulación pública para mejorar la eficiencia y equidad de su producción y consumo.

La presencia de bienes y servicios de club, preferentes, comunes, posicionales –por nombrar las categorías más relevante- justifica la acción estatal. Sin embargo, este argumento no alcanza para promover cambios en las políticas públicas en el sentido de ampliar el espectro de bienes y servicios públicos que atiendan el interés colectivo. Tampoco para explicar las diferencias de trato de bienes y servicios similares entre distintos sistemas económicos y sociales.

Esto es particularmente relevante para América Latina donde la falta de debate de estos temas complica la construcción de coaliciones distributivas intra e inter-temporales que generen una dinámica propicia para el cambio de los paradigmas vigentes. Esto incluye la revisión de herramientas concretas y modelos institucionales de gobernanza y coordinación sectorial en los distintos niveles de gobiernos (locales, nacionales y supranacionales).

La preeminencia de las visiones ortodoxas de la elección racional no ayuda en este sentido. Las relaciones vinculantes entre votante y partido (o alguna candidatura particular) llevarían indefectiblemente a “fallas políticas”, incluyendo la preeminencia de intereses de la propia burocracia estatal. Esto conduce a concluir que las fallas de mercado son preferibles a las fallas de los Estados. Además, si bien los modelos de acción racional estarían capacitados para construir modelos de juegos y dinámicas de largo plazo, rara vez lo hacen con atención a las tendencias estructurales que efectivamente determinan formas cambiantes de constreñimientos y preferencias.

Las visiones socialistas, que tienen fuerte raigambre histórica en la región, tampoco ayudan. Tanto la tradición pluralista como la pluralista corregida concluyen que es muy difícil provocar cambios en la agenda pública más allá de intereses inmediatos de ciertos grupos de interés con poder. O bien la dinámica de la democracia representativa genera relaciones entre electorado y oferta política que hacen prevalecer resultados de corto plazo o bien los intereses de la clase capitalista son tan poderosos que se vuelve muy difícil desafiarlos por parte de las clases sociales subalternas. Peor aún: esto hace que la disputa política se centre en temas de coyuntura y no estructurales.

En fin, si se pretende conformar coaliciones distributivas con capacidad de provocar cambios estructurales, parece más razonable atender otro tipo de visiones que ayudan a pensar el problema bajo el supuesto de que los poderes no son inmutables y están más distribuidos entre varios actores. En estas cuestiones es muy importante observar que cada vez son más visibles los movimientos que combinan intereses difusos con convicciones de base normativa e ideológica operando en diversos niveles con la ayuda de nuevas tecnologías de movilización de recursos sociales y de poder.

La historia enseña la importancia de mantener en el análisis horizontes temporales que reconozcan las velocidades diferentes con las que causas y efectos se despliegan en el tiempo. Así, no hay que descartar la presencia de factores aleatorios o inesperados que pueden en un momento desarmar lo que está anudado. Los eventos y variables pueden

repetirse, pero la secuencia puede determinar los resultados o puntos de llegada que pueden ser distintos al que los actores estaban impulsando.

La contra-hegemonía necesaria para disputar la hegemonía ortodoxa necesita de actores sociales que no actúen en base a intereses de corto plazo. En términos generales, estos no parecen ser los partidos políticos atentos sólo a los resultados electorales, ni las corporaciones que representan intereses particulares. También necesita de un cambio de paradigma de políticas públicas que cuestionen los postulados y conocimientos canonizados, sus problemas reconocidos y encarnados en sus burocracias y otros cuerpos especializados.

Con estos elementos pueden pensarse estrategias para incorporar en las agendas de políticas públicas temas de trascendencia temporal y generacional. Conforme lo apuntado previamente, existen diferentes mecanismos a través de los cuales se puede fortalecer la capacidad global de producir bienes y servicios públicos, evitar males públicos y proteger recursos comunes de las externalidades que el consumo y la producción de los agentes nacionales y globales generan sobre estos. En todo caso, se requiere de límites a los intereses locales más poderosos para lo cual parece razonable promover la acción de grupos que responden a intereses generalizables y una mayor injerencia de poderes supranacionales que representen intereses de largo plazo.

En esta última cuestión, los problemas no son pocos porque hay una permanente tensión entre los estados nacionales que funcionan con mecanismos más o menos democráticos y casi siempre legalmente vinculantes, con las organizaciones internacionales que carecen de estos mecanismos. La arquitectura actual de las organizaciones internacionales las vuelve inoperantes y en muchos casos también cooptadas por intereses que responden a un grupo reducido de actores. Lo cierto es que todavía es muy limitada y fragmentada la capacidad de las instituciones internacionales para establecer normas vinculantes (salvo en los casos de acuerdos explícitos entre organismos internacionales y estados nacionales).

En cualquier caso, todo indica no puede esperarse cambios de paradigmas con respecto al régimen de organización económica y social que impera en América Latina de la inercia del actual sistema institucional y de las actuales constelaciones de poder político. Esos cambios deben provocarse y para ello es necesario articular al menos tres elementos:

1) movilización de grupos de presión con intereses no sectoriales que tengan representación legitimada en cuestiones de alta sensibilidad social y que sean generalizables al conjunto de las sociedades;

2) construcción de conocimientos legitimados de nuevos paradigmas que busquen no sólo calibrar las variables que definen el actual funcionamiento de las políticas públicas sino los propios objetivos de las mismas;

3) potenciación de mecanismos regulatorios globales de tipo vinculante que conlleven formas concretas de sanción o incentivos a los agentes y actores estatales y no estatales en la arena global.

Un objetivo central de esta articulación debería ser la ampliación del espectro de bienes y servicios públicos producidos y distribuidos local e internacionalmente, colocando la cuestión distributiva en el centro de las acciones tendientes a su legitimación. No se trata sólo de atender los flujos cíclicos de ingresos laborales atados al crecimiento económico y mucho menos de expandir programas asistenciales. Se trata de abrir el espectro de producción y libre acceso a bienes y servicios de calidad públicos, colectivos y universales, en detrimento de los bienes y servicios de consumo privado, individuales y segmentados.

Bibliografía

- Arrow, K. J. 1963. *Social Choice and Individual Value*. Yale University Press, New Haven.
- Arrow, K. J. y G. Debreu. 1954. "Existence of an equilibrium for a competitive economy." *Econometrica*, Vol 22, No 3, pág. 265-290.
- Benza, G. y G. Kessler. 2020. *Uneven trajectories. Latin American Societies in the Twenty-First Century*. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom.
- Black, D. 1948. "On the Rationale of Group Decision-making." *Journal of Political Economy*, Vol, No 56, pág. 23-34.
- Blankart, C. y G. Koester. 2006. "Political Economics versus Public Choice Two views of political economy in competition." *International Review for Social Sciences*, Vol 59, No 2.
- Brennan, G. 2009. "Climate change: a rational choice politics view " *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, Vol 53, No 3, pág. 309-326.
- Buchanan, J. 1968. *The Demand and Supply of Public Goods*. Liberty Fund, Indianapolis.
- Buchanan, J. 1967. "Cooperation and Conflict in Public-Goods." *Interaction. Economic Inquiry*, Vol 5, No 2, pág. 109-121.
- Buchanan, J. 1965. "An Economic Theory of Clubs." *Economica*, Vol 32, No 125, pág. 1-14.
- Buchanan, J. y R. Musgrave. 1999. *Public Finance And Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*. MIT Press.
- Demarais-Tremblay , M. 2014. *On the Definition of Public Goods. Assessing Richard A. Musgrave's contribution*.
- Downs, A. 1957. "An Economic Theory of Political Action in a Democracy." *Journal of Political Economy*, Vol 65, No 2, pág. 135-150.
- Green, D. y I. Shapiro. 1994. *Pathologies of Rational Choice Theory, A critique of applications in Political Science*. Yale University.
- Grundig, F. 2009. "Political Strategy and Climate Change: A Rational Choice Perspective." *Environmental Politics*, Vol 18, No 5, pág. 747-764.
- Hall, P. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy Making in Brittain." *Comparative Politics*, Vol 25, No 3, pág. 275-296.
- Harding, G. 1968. "The Tragedy of the Commons"." *Science*, Vol 162, No 3859, pág. 1243-1248.
- Hecló, H. 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. Yale University Press, New Haven.

Hirschman, A. O. 1978. "Exit, Voice, and the State." *World Politics*, Vol 31, No 1, pág. 90-107.

Hirschman, A. O. 1970. *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press, Cambridge, USA.

Huber, E. y J. Stephens. 2014. "Income Inequality and Redistribution in Post-Industrial Democracies: Demographic, Economic and Political Determinants." *Socio-Economic Review*, Vol 12, No 2, pág. 245-267.

Kaul, I., P. Conceição, et al. 2003. *Providing Global Public Goods*. Oxford University Press, UNDP, New York.

Kuhn, T. S. 1966. *The Structure of Scientific Revolutions*. Phoenix Books, Chicago.

Musgrave, R. 1969. "Provision for Social Good." En J. Margolis y H. Guitton (eds.), *Public Economics: An analysis of Public Production and Consumption and their Relations to the Private Sectors*. Macmillan, London.

Musgrave, R. 1961. "Approaches to A Fiscal Theory of Political Federalism." En U.-N. B. C. f. E. Research (ed.), *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*. Princeton University Press.

Musgrave, R. 1959. *The theory of public finance : a study in public economy*. Mc Graw-Hill, New York.

North, D. C. 1995. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económico, Mexico.

Olson, M. J. 1965. *The Logic of Collective Action. Public Goods and The Theory of Groups*. : Harvard University Press, Cambridge, MA.

Pierson, P. 2004. *Politics in Time: History Institutions and Social Analyses*. Princeton University Press.

Samuelson, P. 1954. "The Pure Theory of Public Expenditure." *The Review of Economics and Statistics*, Vol 36, No 4, pág. 387-389.

Tilly, C. 2004. *Social Movements, 1768-2004*. Routledge.