

Reflexiones

POLITICAS Y SOCIALES

Año I - Número 1

Publicación
del Centro
de Estudios
para la
Democracia Social

Argentina:
entre
el Estado
de Bienestar
y el Mercado



CONSEJO CONSULTIVO

Bengoechea, Sonia
Blando, Oscar
Falcón, Ricardo
García, Graciela
Iazzetta, Osvaldo
Lechini, Gladys
Linares, Raúl
Menim, Ovide
Moloeznik, Luis
Monsanto, Alberto
Parenti, Francisco
Quiroga, Hugo
Raciatti, Dardo
Saenz, Ignacio
Sanjurjo, Liliana
Vila Ortiz, Carlos
Virgolini, Edmundo
Wheeler, Cristina

COMISION DIRECTIVA

Presidente:
Dolce, Jorge
Vice-presidente:
Cáceres, Norma
Secretario:
Schutz, Gabriel
Tesorero:
Moguilevsky, Raúl
Vocales:
Salazar, Ramiro
Bitar, Jorge
Saba, Carlos
Funes, Cecilia
Storani, Ana
Ponce de León, Rubén
Gunegondi, Alberto
Dulcich, Claudio
Gandolfo, Fabio
de Medeiros, Mónica
Vaudagna, Damián
Dolce, Claudia
Estévez, Silvia
Barrios, Leocadio
Valentín, Mariela



Sarmiento 639 - Rosario

Reflexiones

Publicación del Centro de Estudios para la Democracia Social.

Año I - Número 1 - Marzo de 1997

Tirada: 600 ejemplares

Ilustraciones: Javier Armentano

S u m a r i o

LA RANA Y EL ESCORPION

3

Jorge Dolce

*REFORMA DEL ESTADO,
PRIVATIZACIONES Y DESEMPLEO*

4

Hugo Quiroga

*DERECHO INTERNACIONAL
Y DERECHO DE LA INTEGRACION*

7

Alberto Monsanto

*DE LA ANGUSTIA AL DESARROLLO:
LAS FRONTERAS DE LA TRANSICION LIBERAL*

13

Alain Touraine

*SUR, PENURIA Y DESPUES
LA CRISIS DE LA POLITICA SOCIAL*

22

Aldo Neri

La Rana y el Escorpión

Jorge Dolce

En la conocida fábula del escorpión y la rana, el primero le pidió a la segunda que le ayudara a cruzar el río, la rana le contestó que no, argumentando que él la picaría; ante la firme promesa del escorpión, quien le explicó que si hacía eso ambos se ahogarían, la rana accedió a cruzarlo hasta la otra orilla. Cuando estaban por llegar, la rana sintió un dolor intenso y comenzó a hundirse, entonces le preguntó porqué había traicionado su palabra; él le contestó: "No fui yo, fue mi íntima naturaleza".

Esta fábula, que no es más que una interpelación directa a la condición de la naturaleza humana, explica en nuestro caso, colectiva e individualmente, la decisión de construir un espacio de reflexión, debate, polémica y compromiso con la realidad social de nuestro tiempo

En momentos en que la irracionalidad tiñe de contenido las relaciones sociales, nosotros apostamos una vez más a la razón, ese estado de la conciencia humana que a hecho progresar al hombre a lo largo de la historia.

Entonces... ¿qué mueve a las personas en situaciones de adversidad a encarar ciertos desafíos que no saben si tendrán un final feliz, una recompensa o tan siquiera un poco de reconocimiento?

A nuestro juicio, la íntima naturaleza que anida en cada hombre en su búsqueda de mayor igualdad y mayor libertad.

Desde la filosofía y a lo largo del tiempo, las respuestas han sido muchas y variadas. Desde Sócrates bebiendo la cicuta para ser coherente con sus ideas hasta el final, hasta Camus identificándose con Sísifo, en su dicha, al luchar contra la eterna adversidad.

En nuestro tiempo y en nuestro querido país, ésta y otras preguntas sin respuestas acabadas, constituyen el meollo de la actitud como individuos y como sociedad, frente al destino que nos ha tocado vivir y en muchos casos padecer.

Cuando nos planteamos la idea de constituir el Centro de Estudios para la Democracia Social, partíamos del supuesto de que la apatía, la desmovilización y cierta desesperanza en el futuro serían escollos difíciles de sortear... Las interminables charlas que desembocaron en el nombre del

mismo trasuntaban el sentimiento generalizado de que la política y los políticos no le interesaban a nadie.

Sin embargo, nuestra obstinada condición de militantes y políticos, nuestra íntima naturaleza, se impuso a los valores éticos y estéticos de ésta insípida cultura posmoderna.

Desde el inicio sabíamos que el esfuerzo no era empezar, sino continuar y crecer. Durante cinco meses -quincenalmente desde agosto hasta diciembre de 1996-, desarrollamos un ciclo de paneles y debates qué, bajo el título "Argentina: entre el Estado de Bienestar y el Mercado", puso el acento en los grandes problemas nacionales.

Esta preferencia, que será complementada en lo sucesivo con el análisis de la situación provincial, regional y local, responde a un profundo convencimiento de que nuestros problemas estructurales sólo pueden ser abordados con eficacia, en la medida que exista, o se genere, un gran proyecto nacional, popular y democrático. Nuestra humilde contribución entonces, estará orientada en ese sentido.

En momentos donde nada se hace sin "sponsors", nosotros pudimos afrontar los gastos de mantención del local y la organización de actividades con nuestro aporte solidario. En momentos en que nadie cree en nadie y en nada, nosotros creemos y seguimos creyendo que el esfuerzo militante orientado hacia valores altruistas es el camino a recorrer.

Estas líneas, dedicadas a prologar el valioso contenido del conjunto de la revista, no pueden pasar por alto la oportunidad de agradecer, una vez más, el inestimable apoyo brindado por quienes conforman el Consejo Consultivo, como así también a quienes, sin aparecer explícitamente, han contribuido con su esfuerzo y trabajo a la consecución de lo que hoy nos enorgullece a todos.



Reforma del Estado, privatizaciones y desempleo

Hugo Quiroga



Estamos asistiendo al alumbramiento de una nueva Argentina. En los años '80 nace una nueva Argentina, situación que puede ser confrontada con lo que fue la crisis de los años '30, que dio nacimiento también a una Argentina diferente.

Han cambiado enormemente las condiciones internacionales; hay cambios de carácter histórico, como la globalización productiva y la crisis del Estado de Bienestar que, más que una crisis en sí misma, expresa la crisis de una modalidad estatal que durante mucho tiempo permitió estructurar a las sociedades de una manera determinada. Incluso está en crisis la teoría económica keynesiana que durante mucho tiempo permitió organizar la economía del mundo y constituyó una salida a la crisis del capitalismo en los años '30. [...] Pero también existe la disolución y la falta de alternativas, desde el momento en que la idea de la planificación total ha concluido con la caída de los países del Este. [...] En este contexto es donde

podríamos ubicar a la reforma del Estado en Argentina.

A partir de los años '80 hay un momento fundamental en nuestro país, de transformación de las instituciones económicas y políticas. Se agotó un ciclo histórico y está naciendo otro, lo cual crea un campo de tensión entre lo que está muriendo y lo que está naciendo. Y en este campo de tensión todavía no se puede perfilar con exactitud el futuro; hay un horizonte indefinido. Tanto Alfonsín como Menem, condicionados por coyunturas diferentes, fueron -cada uno a su manera- los hacedores de este nuevo tiempo histórico.

La Argentina es tomada como un buen ejemplo de las transformaciones operadas a nivel del Estado -en especial en materia de privatizaciones-. Hasta ahora no existió en América Latina un programa de privatizaciones tan vasto como el llevado a cabo en Argentina desde 1989 y que va a iniciar su segunda fase en 1996-1997.

Esta segunda fase -además de terminar con las privatizaciones pendientes- tiene como objetivo la desregulación del mercado laboral y las obras sociales, y probablemente avance sobre las leyes de asociaciones profesionales.

En el marco de la nueva situación que hay en el mundo y la necesidad de la Argentina de buscar una nueva inserción internacional, la reforma del Estado era ineludible. Lo que yo cuestiono es la orientación e instrumentación de esa reforma, porque de la manera en que fue presentada crea un escenario absolutamente conflictivo, desde el momento que el Estado renuncia a cumplir funciones esenciales y un rol de ordenador macro-social de un orden colectivo.

[...] La reforma en la Argentina tuvo un sentido estrictamente fiscalista, lo cual se vió claramente cuando, después de varios años de iniciada, se retoma la misma en tiempos de crisis fiscal y una gran presión del Fondo Monetario Internacional. La reforma del Estado se convierte en un pretexto perfecto para equilibrar las desmejoradas cuentas públicas y efectuar la inevitable adecuación de las estructuras económicas de viejo cuño a las nuevas condiciones del capitalismo internacional. La reforma era y sigue siendo la condición necesaria para constituir un espacio de

negociación y transacción con el Fondo Monetario Internacional, dar respuesta a los acreedores de la deuda pública y crear confianza en los inversores internacionales sobre la seriedad de las transformaciones que se están llevando adelante.

¿Hay aquí un proyecto de modernización? Creo que la respuesta que se da desde el gobierno nacional no es una mera respuesta frente a la crisis; es una respuesta estratégica que tiende a lograr la reconversión económica y a transformar el Estado. Es una modernización neoliberal; opuesta a la reforma liderada por el Estado llevada a cabo en otros países de América Latina, esta reforma está liderada por los mercados. En esta idea de modernización capitalista, que hoy por hoy no es más que transformar el Estado y privatizar, no queda nada claro un programa de crecimiento.

Los objetivos de la reforma se proyectan en dos horizontes simultáneos: por un lado, las privatizaciones; y por otro, las desregulaciones. Lo de Menem ha sido eso: privatizar y desregular, lo cual quiere decir que una modernización neoliberal presupone el cumplimiento de estos dos objetivos para alcanzar una economía abierta e integrada al mundo.

Hay aquí un punto de inflexión -no de ruptura- tanto desde el punto de vista económico como político.

Desde el punto de vista económico, de los dos grandes logros del plan económico de Menem - resolución del déficit fiscal y equilibrio macroeconómico-, sólo ha quedado en pie el equilibrio macroeconómico. [...] A partir del tercer trimestre de 1994 reaparece el déficit fiscal, ahora de manera estructural, lo cual echa por tierra la idea de que la reforma apuntaba a lograr el equilibrio fiscal.

Pero además hay un punto de inflexión en el terreno político, porque el contexto en cual se va a producir la segunda reforma del Estado es distinto al de 1989.

Por un lado, un índice de popularidad bajísimo del Presidente Menem, una debilidad clara en el gobierno, un enorme fastidio en la sociedad en relación a esta reforma, a la incertidumbre y a las altas tasas de desempleo. [...] Este profundo y extenso malestar de la sociedad en el terreno político tiene que ver entonces con el desempleo a largo plazo, con la marginación y con el temor al mañana.

Por otro lado, se está rompiendo la coalición social que le permitió a Menem ganar muchísimas elecciones. En tres meses se sucedieron tres huelgas, el apagón, la derrota del menemismo en Capital Federal y el paso a la oposición del sector del sindicalismo que

acompañó este proceso de reforma.

El clima político es diferente. Sin embargo, desde una posición de debilidad, Menem se lanza una ofensiva para tratar de recuperar posiciones a nivel interno y recuperar credibilidad fiscal ante los acreedores externos y el F.M.I., presionado por un contexto interno-externo.

Si tuviéramos que hacer un balance rápido de lo que ha pasado con la reforma del Estado entre el '89 y el '96, veríamos que lo esencial de ésta reforma ha sido la "desestatización". Menem terminó con el Estado empresario; esto es irreversible. Lo que Menem comienza a convertir el clásico Estado intervencionista argentino, que nace en 1930 liderado por los conservadores y luego profundizado por Perón, en un Estado pasivo.

Esta decisión de Menem de privatizar con un afán fiscalista ignoró dos cuestiones fundamentales: una es qué se privatiza, porque se podrían haber dejado en manos del Estado las empresas rentables; y la otra es cómo se privatiza, para permitir al Estado un control post-privatización y evitar además la poca transparencia que tuvo la venta de los activos públicos.

El monto total obtenido hasta el momento en concepto de privatizaciones alcanza a 25 mil millones de dólares. De esos 25 mil millones, la mitad se destinó a rescatar títulos de la deuda pública y la otra mitad a tratar de reducir el déficit fiscal.

Sin embargo, la deuda pública hoy alcanza a 92 mil millones de dólares, monto que en el '89 era de 66 mil millones, lo que quiere decir que entre el '89 y el '96 hubo un aumento de la deuda pública de un 41%, cuando efectivamente se destinaron a su pago 13 mil millones producto del proceso de privatización.

Además, desde el '94 hasta ahora, el déficit fiscal no ha podido ser controlado. En lo que hace a racionalización administrativa, también se ha producido un rotundo fracaso: en el '91 se redujeron a 75 las secretarías y subsecretarías en la órbita del P.E.N.; en el '96 esa cifra llegó a 189, y la idea era que se siguieran reduciendo.

La reforma administrativa que aparecía como uno de los aspectos positivos de la reforma del Estado -en cuanto se había creado la carrera administrativa llamada SINAPA-, hoy no tiene mucho sentido.

Aunque hay un proceso irreversible de privatizaciones y reforma, hay que seguir rediscutiendo la orientación de la reforma y el rol del Estado en el futuro.

La estabilidad sigue siendo el gran éxito del poder económico de Menem, aunque todos sabemos las

graves consecuencias de este proyecto en la estructura social del país, debido a que, por un lado, ha incentivado la concentración económica, y por otro, ha fomentado una distribución desigual del ingreso, lo que generado una altísima tasa de desempleo.

Como conclusión hay que tener en cuenta que este proyecto estratégico apunta a separar cada vez más política de economía. Se apunta a separar cada vez más Estado de sociedad. Esta es la idea de economía de mercado. No hay economía de mercado si no se separa política de economía, esto es, si no se desregula, si no se privatiza. No hay ninguna posibilidad de crear una economía de mercado si no se separa política de economía.

Finalmente hay que destacar que toda esta transformación que se está llevando a cabo en Argentina en el terreno económico-social desde fines de los '80 se hace en un marco de situaciones de emergencia. En todo momento, desde el '89 a la fecha, Carlos Menem ha solicitado poderes excepcionales. Estos poderes excepcionales llevan a la concentración del poder y a la aparición de una categoría de emergencia. En el '89 la Ley de Reforma del Estado hablaba de emergencia económica, de emergencia administrativa, de emergencia en la prestación de servicios. Después, antes de que se vaya Cavallo, se hablaba de ese famoso artículo 14 del proyecto con el cual se buscaba obtener poderes excepcionales para el ministro de Economía. Y hoy, con la ley que se aprobó

a finales del '95 y que es la base de la 2ª Reforma del Estado, también hay poderes excepcionales, poderes de emergencia; se habla de emergencia fiscal y ya se está hablando de emergencia ocupacional.

El temor proviene de que en un país democrático no se puede abusar de la emergencia, porque "emergencia" es un concepto demasiado ambiguo, demasiado ambivalente. La emergencia queda clara como idea cuando hay guerra, cuando hay posibilidad de golpe de Estado, cuando hay revoluciones; pero la emergencia no puede ser la respuesta de un gobierno democrático a cualquier situación de crisis.

El riesgo es que se transforme en una tendencia lo que debería ser una regla de excepción. Además hay aquí una paradoja que demuestra que el Estado no puede desaparecer.

La idea del Estado mínimo que tienen las concepciones liberales es ilusoria, porque el Estado no va a desaparecer como tampoco van a desaparecer los mercados. El tema es saber cuál es el quantum de Estado y cuál el quantum de mercado. Y la paradoja de que el Estado no va a desaparecer es que esta reforma del sector público, las privatizaciones, las desregulaciones, la reconversión económica, se hacen desde el único lugar posible: el Estado.

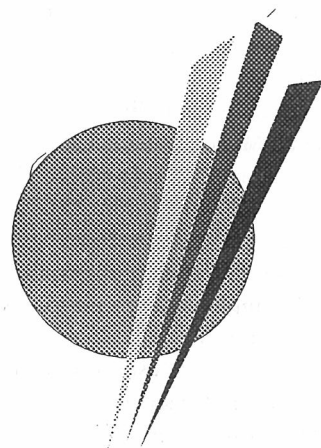
Nota.-

Conceptos más destacados del Dr. Hugo Quiroga en la conferencia desarrollada en nuestro Centro de Estudios el 4 de octubre de 1996.

Promoviendo el debate libre y democrático de ideas

Via Dolce

CENTRO COMERCIAL
Supermercado LA SANDRO



Av. San Martín 4618 - Tel. (041) 836325 / 837473 - 2000 Rosario

Derecho Internacional y Derecho de la Integración

Alberto Monsanto



1. Deslinde.

Las cuestiones y temas referidos a la integración renuevan por estos días su relevancia. Se hace frecuente con ello el uso del término "derecho comunitario" como aparentemente propio de los órdenes jurídicos de integración, en un sentido abarcativo de las regulaciones y situaciones jurídicas que se insertan en dicho proceso extensivo, en casos extremos, desde los tratados constitutivos y protocolos complementarios hasta las normas minuciosas del derecho secundario o del derecho nacional.

La necesidad del deslinde del contenido material del derecho que rige los procesos integrativos se articula con el surgimiento del fenómeno de la integración económica regional consagrado en la Europa de posguerra y la extensión analógica de sus principios y rótulos a los posteriores bosquejos latinoamericanos. Parte de la doctrina jurídica latinoamericana comenzó a utilizar desde los albores de los proyectos integracionistas de esta parte del mundo la expresión "derecho comunitario" como aparentemente propia de todos los órdenes de integración.

En la búsqueda de un criterio lo más cercano

posible a la realidad y la creencia de que sólo un aferramiento al rigor conceptual nos permite expresiones científicamente comprobables, intentamos en este breve texto aproximarnos a la delimitación del campo material del Derecho de la Integración y verificar, dentro de él, la ubicación del Derecho Comunitario, así como destacar las relaciones que ambos tienen con el Derecho Internacional.

2. El proyecto europeo.

Europa estatuye su proyecto de integración poco después del surgimiento de los acuerdos que conforman la estructura institucional básica del Derecho Internacional Económico: Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), es decir, el trípode en que se asentara el ya viejo orden jurídico-económico internacional de posguerra, y como una fuerte excepción a sus principios.

Más allá de un escalonamiento supuestamente automático de los diversos grados que tanto la doctrina económica como el propio derecho reconocerían a la integración, Europa estableció en realidad categorías nuevas para su proceso donde la libertad de circulación interna de los factores productivos no constituye el objetivo esencial ni el punto final.

El proyecto europeo tiene verificables connotaciones políticas más que económicas; al menos, aquellas tienen tanta gravitación en él como las estrictamente económicas. Y esto también es importante destacarlo tanto para entender la esencia del orden jurídico que lo rige como para descartar ab initio las generalizaciones que desde el plano economicista desvirtúan las diferencias sustanciales que manifiesta sobre todo con los diversos proyectos americanos y entre ellos obviamente el Mercosur.

La integración europea es resultado, además de la confluencia de factores económicos, de una inédita simbiosis de pensamiento y acción de estadistas, economistas y juristas brillantes. Para captar en su medida las implicancias jurídicas reales del proceso de integración europea y verificar la resuelta autonomía de su nuevo orden jurídico se muestra conveniente la

consulta de los trabajos de los primeros juristas que lo abordaron y el resultado de la acción de las instituciones o al menos, observar el desarrollo de los primeros instrumentos y no tanto el formidable avance posterior.

Pero además, y ello ocurre además si se pretende constatar la verdadera naturaleza de cualquier orden de integración (mucho más si se trata de un proyecto latinoamericano), debe buscarse la forma de integración económica concreta que subyace bajo las normas y enunciados jurídicos. Se constata en el caso europeo que sus lineamientos revolucionan el esquema económico y jurídico preexistente.

3. La estabilidad y la supraestabilidad como fuentes del derecho.

La estructura del Derecho y su desarrollo moderno gira alrededor del Estado. En el orden interno, el Estado es el creador real de las normas jurídicas, más allá del limitado espacio atribuido a las normas particularísimas. Son los órganos del Estado los dotados del poder legisferante; sus propios actos están debidamente reglados por normas que derivan de las jerárquico-constitucionales. Las infracciones se ventilan y las sanciones se aplican por ante órganos permanentes y centralizados. En suma, el derecho es creado y aplicado por el Estado y esto es resultado del más alto grado de evolución.

En el plano internacional, el Estado es el primer y gran actor y por mucho tiempo el único. El Derecho Internacional, comprensivo hoy de regulaciones amplísimas para sujetos de diversa naturaleza, es producto originario de la interacción de los Estados a tal punto que no existen normas de derecho internacional en sentido estricto con anterioridad al surgimiento del Estado moderno.

El Estado en su doble función de creador de las normas y ejecutor de las mismas conforma en el derecho internacional clásico la única subjetividad real. Los segundos sujetos en orden cronológico aparecen en la fase de las relaciones interestatales conocida como de cooperación internacional. En ese plano, la interacción cooperativa da nacimiento a los organismos internacionales que, dependiendo de una decisión estatal constitutiva, son en esencia foros de discusión y decisión gubernamental.

Un grado de supraestatalidad sin embargo comienza a gestarse. Desde las antiguas comisiones administrativas de ríos internacionales existía la experiencia de asignación a éstas de limitadas competencias propias y originarias de los Estados.

Mucho más tarde, las funciones asignadas al Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas corresponderían, en ciertos casos, a esta categoría.

No obstante, ni en uno ni en otro ejemplo existe una verdadera transferencia de competencias estatales y mucho menos una explícita referencia documental de ella. El Estado sigue dotado de la totalidad de sus atributos; es "igualmente soberano" a tenor del texto de la propia Carta de la ONU.

En paralelo con la gestación del proceso de integración europea y en el mismo ámbito de nacimiento de su primera experiencia en tal sentido (Consejo de Europa) se ordena el sistema regional de protección de los derechos fundamentales de la persona con una doble caracterización: el reconocimiento de una mediata subjetividad internacional del individuo y la restricción de las competencias soberanas del Estado. En ningún caso se trata todavía de una efectiva, concreta y declarada transferencia de competencias.

Europa produce acto seguido cambios estructurales en lo económico y por sobre todo, la segunda gran revolución jurídica de nuestro tiempo. Los primeros se habían dado al comienzo del siglo con la economía y el derecho soviéticos y luego de la IIa. Guerra con su ampliación al campo socialista. Pero además de no ser equiparables por naturaleza con el proceso comunitario europeo, las revoluciones socialistas implicaban la ruptura "definitiva" con el pasado orden jurídico y económico capitalista y por esencia, se dan en un marco de reafirmación y concentración del poder estatal.

El cambio estructural comunitario de posguerra se da dentro del sistema jurídico y económico occidental y en medio del proceso de liberación comercial institucionalizado de los albores de la globalización de nuestro siglo. La esencia de este proceso no reside en la sustitución del sistema por uno nuevo sino en la modificación sustancial del existente. En lo económico, en lugar del fortalecimiento autárquico se instrumenta la unificación de las economías nacionales. En lo jurídico, se sustituye el eje del Estado individual por órganos dotados de competencias "supranacionales" (en rigor, es preferible el término supraestatales) cuyo producto legislativo se aplicará directamente en el interior de aquél y tendrá preeminencia sobre su propio orden jurídico.

Mientras en el plano normal y corriente coexisten e interactúan en el territorio de los Estados los órdenes jurídicos nacional e internacional, en el ámbito

espacial de la integración europea ingresa un tercer nuevo orden jurídico "comunitario" atinente a materias específicas correlativas de las competencias transferidas y dotado de una característica singular: rige, se aplica y tiene preeminencia sobre el derecho nacional y su incumplimiento o violación pueden ser demandados ante un tribunal autónomo, común, permanente y supraestatal, ante el que ejercitan capacidad los Estados, los órganos y los individuos.

4. Integración y Cooperación: las fórmulas de la integración económica y el Derecho de la Cooperación.

Este nuevo orden jurídico particular de integración es naturalmente diferente del orden de cooperación. Ambos conceptos (cooperación e integración) difieren tanto en lo económico como en lo jurídico.

En el plano económico, como señala Ramón Tamames por la cooperación se trata de reducir las barreras a las transacciones para darles una mayor flexibilidad. Con la integración se persigue la supresión absoluta de tales barreras para crear un mercado único sin solución de continuidad, es decir, sin trabas fronterizas.

En lo jurídico, como lo hacen Michael Schweitzer y Waldemar Hummer, por cooperación se entiende la colaboración de las uniones cooperantes manteniendo su estructura, con el fin de intensificar las relaciones. Bajo integración, se entiende la colaboración en las modificaciones de las estructuras primeras, con el fin de lograr una unidad integrada.

De ahí que las fórmulas institucionalizadas de cooperación responden a la idea de reducción de las barreras a las transacciones (ej. GATT / OMC), en tanto que las de integración en sentido estricto, con su necesaria calidad modificatoria de las estructuras originarias, sólo pueden hallarse en el esquema europeo.

Ello nos pone frente a una realidad no siempre asumida. Si bien todo esquema de integración puede ingresar a priori en la noción de derecho específico (Derecho de la Integración) no es del todo correcto extender sin apoyo conceptual el carácter autonómico que encierra la idea de un derecho especial.

El Derecho de la Integración en su noción más general y amplia es el que corresponde a un proceso determinado de integración regional. De ello se infiere que no existe "un" Derecho de la Integración sino tantos como proyectos regionales se postulan. Y también que la pluralidad no es óbice para la extracción de principios comunes que conformen una

teoría general del Derecho de la Integración.

Paralelamente, atento a que cada proyecto de integración se corresponde con una o más formas combinadas de integración económica, es preciso buscar por debajo de los enunciados normativos la naturaleza concreta de aquéllas. En ese marco, la doctrina y ciertas normas del Derecho Internacional Económico reconocen la existencia de las siguientes: zona de preferencias económicas, zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica, unión económica total.

La zona de preferencias económicas es aquella en la cual un grupo de países se reconocen entre sí una rebaja o quita en los aranceles de importación para los productos originarios de la zona y en relación a los del resto del mundo. Dadas las características de esta preferencia, no tienen acceso a esta fórmula los países desarrollados; se trata de la aplicación de la Cláusula de Habilitación estatuida en la ronda Tokio del GATT consistente en ventajas no extensivas. Pertenecer a esta categoría la Preferencia Arancelaria Regional establecida en el Tratado de Montevideo de 1980 constitutiva de la Asociación Latinoamericana de Libre

Librería Ross



Una tradición en Rosario

Comercio (ALADI).

La zona de libre comercio se conforma con un grupo de países que eliminan entre sí los aranceles aduaneros de importación y otras trabas que afectan el flujo comercial de los productos originarios de la misma, manteniendo en lo demás un trato individual con los países extrazona, es decir, rigiendo para el resto del mundo los respectivos aranceles nacionales. Como ejemplos de la misma pueden citarse la estatuida por el Tratado de Montevideo de 1960, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y también la North American Free Trade Association (NAFTA).

La unión aduanera consiste esencialmente en la sustitución de dos o más territorios aduaneros por uno sólo, vale decir, donde además de la liberación del comercio intrazonal de productos originarios se ha unificado el arancel externo aplicable en el trato con los países extrazona. Esta fórmula dio lugar en su hora a toda una doctrina de integración económica, la de las "uniones aduaneras", y en realidad tuvo concreción aún con mucha anterioridad a la propia integración contemporánea. Puede recordarse el efecto Zollverein alemán y en nuestra época, entre otros, el BENELUX integrado por Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Puede incluirse además en esta categoría al propio MERCOSUR, no obstante que éste no ha configurado todavía una unión aduanera plena sino arbitrado una subcategoría como unión aduanera imperfecta atento que el Arancel Externo Común no quedará conformado en plenitud hasta el año 2006.

En el mercado común, además de una unión aduanera, circulan los restantes factores productivos (capitales, servicios, derecho de migración y asiento laboral), existiendo además un grado cierto y efectivo de armonización de las políticas económicas de los Estados parte. En este tipo de integración que junto a los subsiguientes se categorizan como formas superiores se hace necesario el establecimiento de un esquema institucional directriz de carácter supraestatal.

Por ello, más allá de que existen varios ejemplos a nivel mundial de proyectos rotulados como mercado común, (CARICOM, Caribbean Common Market, MCCA, Mercado Común Centroamericano, MERCOSUR, Mercado Común del Cono Sur), el único ejemplo real existente es la hoy Unión Europea, por cierto, en un estadio aún superior de evolución.

La unión económica es un mercado común más la unificación de las políticas económicas, incluyendo los aspectos monetarios. La Unión Europea ha instrumentado ya las pautas políticas, jurídicas y

económicas efectivas para su concreción. La unión económica puede ser antesala de la unificación política (confederación, federación). La unión económica total es precisamente la constitución de un sólo mercado y por ende, la unificación de la moneda y la materialización paralela de esta unión política.

A la luz de la recordada definición de integración (colaboración en la modificación de las estructuras originarias) resulta claro que en sentido estricto, sólo responde a este carácter el mercado común y la unión económica. Las fórmulas menores (zona de preferencias, zona de libre comercio, unión aduanera) atento su finalidad (liberación de los intercambios mercantiles sin alteración alguna de las estructuras de las unidades originarias) quedan en el campo de la cooperación.

Y por ello, el derecho que regula las fórmulas superiores es un derecho distinto tanto del derecho interno como del derecho Internacional, en tanto que la naturaleza del correspondiente a las fórmulas primarias es propiamente hablando Derecho Internacional.

Decimos reiterando, que el Derecho de la Integración puede definirse como conjunto de normas y principios que regulan un proyecto concreto de integración así como los principios generales extraídos comparativamente de los diversos proyectos relativos a las formas de integración y a sus esquemas institucionales.

Ahora bien, ¿qué es lo que autoriza el establecimiento de una categoría jurídica diversa? No cabe duda: la materia específica de este conjunto de normas y principios como también ciertas particularidades de su ordenamiento, principalmente las derivadas de las instituciones directrices de cada proceso.

Pero esta autonomía sólo se dará cuando efectivamente el Derecho de la Integración no responda a la naturaleza del Derecho Internacional. Y esta naturaleza distinta sólo se presenta cuando el Derecho de la Integración es creado por órganos autónomos de los Estados, rige y opera sin necesidad de la complementariedad de actos legislativos internos de estos, tiene por ello preeminencia sobre el derecho interno, y su incumplimiento puede ser demandado directamente ante un Tribunal autónomo, preexistente, permanente. Ejemplo de este último es el Derecho Comunitario europeo.

Por tanto, si es lícito incluir en el Derecho de la Integración el producido por todos los órdenes de integración particulares, no lo es la pretensión de extender su autonomía más allá de aquella porción del

mismo que responda a las características "comunitarias".

5. El derecho de la integración del Mercosur.

El problema de la naturaleza del Derecho de la Integración queda resuelto a partir de la respuesta que se da a dos interrogantes o problemas: por un lado, como ingresa el Derecho de la Integración en el orden jurídico de los Estados parte del esquema, y por el otro, si una vez producido dicho ingreso mantiene su naturaleza o la cambia.

A la luz de esta regla queda claro desde ya que un orden jurídico como el mercosureño pertenece a la categoría de Derecho Internacional particular, correlativo de un proyecto de integración que, más allá de su enunciado formal (Mercado Común del Cono Sur) no ha establecido aún los mecanismos para su efectivización y por tanto, queda hasta hoy constituido por una unión aduanera imperfecta con un esquema institucional intergubernamental regido por el Derecho Internacional.

En el Protocolo de Ouro Preto, celebrado a fines del año 1994 en cumplimiento del artículo 18 del Tratado de Asunción con la finalidad de establecer la institucionalidad definitiva del MERCOSUR se expresa claramente la extensión y naturaleza de este orden jurídico.

Se compone del Tratado constitutivo (Tratado de Asunción); los protocolos e instrumentos adicionales o complementarios; los acuerdos que se celebren en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos; las decisiones del Consejo del mercado Común (CMC); las resoluciones del Grupo del Mercado Común (GMC), y las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) (art. 41). Este es, en esencia y sin perjuicio de su extensión a otras normas de carácter nacional según se verá, el derecho de la integración del MERCOSUR.

Como ya tenemos dicho, la regla de oro para medir la naturaleza de este orden jurídico está expresada en el art. 37 del mencionado Protocolo según el cual, las decisiones de los órganos del Mercosur serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados parte.

Los Estados parte se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar en sus respectivos territorios el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del Mercosur.

Para garantizar la vigencia simultánea de las normas cada Estado parte deberá adoptar las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento

jurídico nacional (art. 40).

El art. 42 del POP reitera esta obligación para "cuando sea necesario" mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país.

Como surge del detalle precedente las normas emanadas de los órganos del Mercosur son en realidad "acuerdos intergubernamentales", característica reafirmada claramente tanto del procedimiento dispuesto para su generación como de la taxativa naturaleza del sistema estipulada en el artículo 2 del Protocolo de Ouro Preto. Estas normas o acuerdos intergubernamentales serán incorporadas "cuando sea necesario" a los ordenamientos jurídicos nacionales según los procedimientos previstos por la legislación de cada país. Al efecto, también el Protocolo ha reglado un procedimiento de simultaneidad en la Comisión Parlamentaria Conjunta (art.25).

Cuando la materia tiene trascendencia o importancia superior, las Decisiones del Consejo del Mercado Común, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y Economía de los Estados parte, con la participación mínimamente semestral de los jefes de Estado, adoptan la forma de Protocolos que, como tales, son verdaderos Tratados internacionales que deben ser incorporados al orden jurídico interno mediante el procedimiento de aprobación y ratificación constitucionalmente establecido por cada Estado parte.

En el caso argentino, la Constitución Nacional reformada en 1994 (art. 75 inc. 22) otorga carácter de supremacía a los tratados de donde se infiere también para estas normas internacionales de integración. En el resto de los países miembros del Mercosur queda dicha primacía librada a las regulaciones constitucionales, materia cuyo análisis excede largamente el objeto de este artículo. Lo que debe señalarse es que en todo caso, siempre son normas de derecho internacional que no cambian su carácter por su "introducción" al orden jurídico nacional.

Para las restantes normas adoptadas por los órganos del Mercosur que deban ser trasvasadas "cuando sea necesario" a los ordenamientos jurídicos nacionales puede adoptarse uno de dos procedimientos: por un lado, el mismo referido precedentemente, es decir, mediante un tratado internacional incorporado al orden interno según los procedimientos de cada país. Por otro, una vez determinada la necesidad de esta incorporación, a través de una norma nacional que recepte la estatuida por los órganos (occasio legis).

En este último caso, la consecuencia notable de esta incorporación es la transformación de norma

internacional en norma interna, sujeta por lo tanto a los principios de jerarquía y derogabilidad por una norma posterior de igual rango. Al mismo tiempo, que estas normas nacionales, al igual que aquellas comunitarias no supraestatales porque están referidas a la actividad legislativa o administrativa complementaria de los Estados, constituyen parte integrante del Derecho de la Integración.

Con ello queda a nuestro juicio claramente establecido que la denominación "comunitaria" de un derecho u orden jurídico como el del Mercosur constituye tanto una liberalidad terminológica como una manifestación voluntarista.

Derecho comunitario es el derecho interno de la comunidad jurídica, política y económica europea en desarrollo. Dadas las características singulares del proceso europeo y su derecho, la extensión del término comunitario sólo puede ser válida en el caso de un orden jurídico equiparable, impropio del derecho internacional en virtud del proceso de gestación de las normas que lo componen y la operatividad e imperio de las mismas, lo que exige un paralelo orden institucional de característica supraestatal comprensivo también de un órgano jurisdiccional autónomo y con monopolio de la interpretación. (Un derecho dotado parcialmente de estas características es el correspondiente al Pacto Andino, único ejemplo fuera del europeo con elementos supraestatales, aunque no absolutamente asimilable a éste).

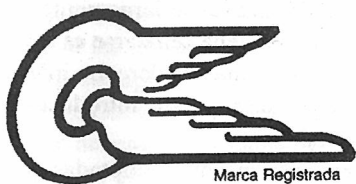
6. Conclusión.

El Derecho de la Integración por lo tanto, correspondiendo a cada proyecto particular y también regido por principios comunes extraídos por abstracción de los sistemas de integración comparados, será Derecho Internacional particular cuando regule y se corresponda con una fórmula menor de integración, sus normas sean adoptadas por consenso y sin voto negativo e introducidas en el orden jurídico interno por los procedimientos de cada país, pudiendo por lo tanto estar en muchos casos compuesto por normas de derecho interno de origen internacional, y Derecho Comunitario o supraestatal cuando regule un proceso correspondiente a una fórmula superior de integración y la génesis de su ordenamiento, el carácter de su aplicabilidad y preeminencia, así como su aplicación e interpretación queden definitivamente fuera de la voluntad y la acción individuales de algún Estado miembro del sistema.

Lo que no excluye que un proyecto menor de integración (carácter que no implica desmedro de su real importancia) pueda contar, favorablemente, con un órgano jurisdiccional autónomo que le brinde coherencia y lo afiance en un camino hacia metas trascendentes.

Nota.-

Extracto del artículo publicado en "Ponencias" (Año II N°5). El mismo refleja los conceptos fundamentales vertidos por el autor en la conferencia realizada en nuestro Centro de Estudios el 15 de noviembre de 1996.



CASA BLEGER

"LA FORTUNA" S.R.L.
FUNDADA EN 1913

San Luis 1275 - Tel. (041) 499100 (L.R.) / Fax 54-41-240466

Email: bleger@bleger.com.ar

(2000) Rosario - República Argentina

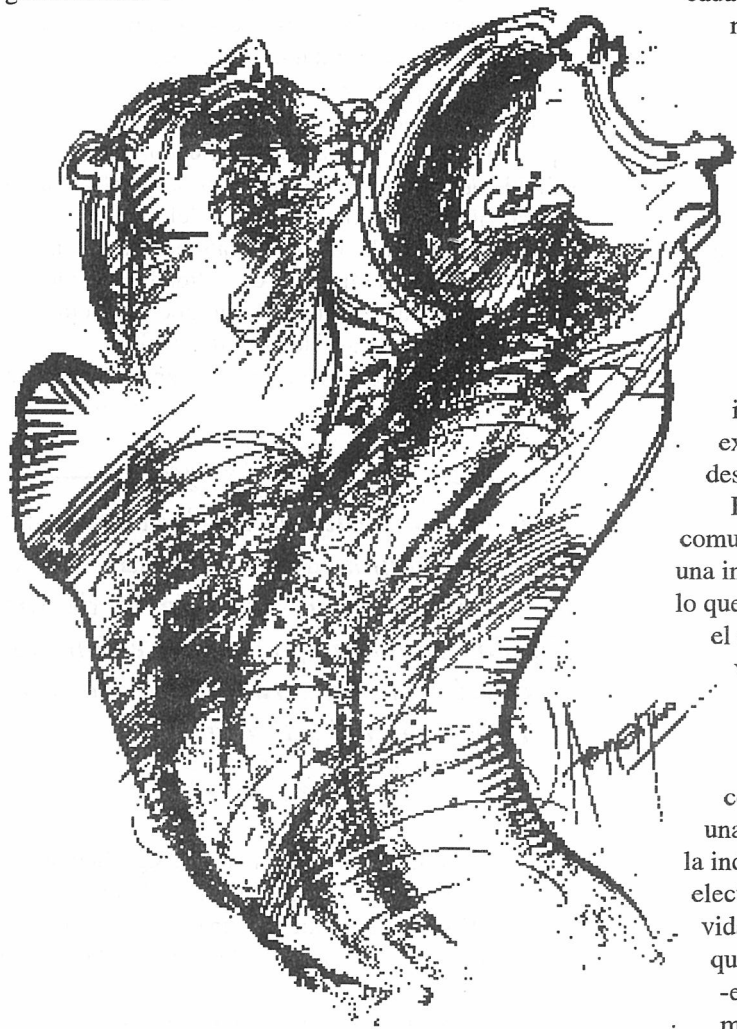
Apoiando siempre la difusión del pensamiento nacional

De la angustia al desarrollo.

Las fronteras de la transición liberal

Alain Touraine

Lo más difícil y lo más importante en la situación dada, es definir la situación, de que se trata. Es una palabra muy usual y que define bien la meta más importante que tengamos en nuestro trabajo de análisis. No es tan sencillo saber cuál es la situación: se puede definir en términos económicos, políticos, a corto plazo, a largo plazo. Parece que estamos enfrentados a una interpretación de la situación, más o menos dominante, simbolizada por la palabra "globalización".




Empezaré con un análisis lo más directo posible de esta definición de la situación, para ver si se corresponde con los hechos observables, o si hay otra manera, parcial o totalmente diferente, de definir la situación.

Primera observación: nadie tiene la menor duda que estamos viviendo a nivel mundial una serie de transformaciones de enorme alcance. Voy a identificar algunos de estos cambios. Repito que es obvio que cada una de las tendencias de los procesos que voy a mencionar es de enorme importancia y que cada una de ellas merece un estudio profundizado y que no voy a poner en duda de ninguna manera la importancia de cada una de estas creencias. El problema que voy a considerar de más cerca y más atentamente es: ¿forman todas estas tendencias un conjunto coherente?, ¿existe un proceso global unificado de globalización?


Rápidamente quiero mencionar algunos cambios fundamentales. El primero -digo el primero porque seguramente para un sociólogo es el más importante a largo plazo, el más importante para la transformación de la experiencia humana-, es la formación y el rápido desarrollo de la llamada sociedad de la información.

En el mundo entero existen ahora en tiempo real comunicaciones de informaciones de toda clase, con una intensidad que no se puede comparar ni de lejos a lo que existía antes. Estamos viviendo en un mundo en el cual el intercambio de informaciones tiene tal vez más importancia que el intercambio de bienes o servicios. Tuvimos una sociedad de producción de masas, una sociedad de consumo de masas, estamos ahora en una sociedad de comunicación de masas. Se habló y se habla de una tercera revolución industrial, donde después de la industria metalmeccánica, de la electricidad, vino la electrónica y creó una transformación del tipo de vida más profunda que las anteriores. Basta recordar que las categorías básicas de la experiencia humana -el tiempo, el espacio- han sido transformadas de manera profundísima. Vivimos ahora en un mundo

en el cual lo más lejano es lo más próximo también, en el cual gente que vive en el siglo XV se cruza, al menos en la pantalla y en la calle también, con gente que vive en el siglo XXI y con alguno que vive fuera de la historia también, en un mundo imaginario, en un mundo matemático, en un mundo electrónico. Las condiciones de organización del trabajo, todas las



“Estamos viviendo en un mundo en el cual el intercambio de informaciones tiene tal vez más importancia que el intercambio de bienes o servicios.”



formas de la vida urbana, todo se transformó. Entonces obviamente, a este nivel, existe una transformación, una globalización.


Segunda transformación muy clara, es la multipolarización del desarrollo económico. Estuvimos acostumbrados durante siglos a ver un punto reducido y brillante en el mapa; el mundo moderno, algunos decían incluso civilizado, rico, con poder, colonizando al resto del mundo o dominando con su producción material, cultural y sus modelos sociales y políticos. Incluso de manera más reciente fuimos acostumbrados a la división en tres mundos: primer mundo, segundo mundo, tercer mundo. Y cuando se fue el segundo, quedaron norte y sur frente a frente. Ahora estas expresiones, tercer mundo, sur, son más peligrosas e inútiles que útiles intelectualmente. Existe una globalización en el sentido que existen circuitos económicos mundiales. En los años '70 la crisis petrolera significaba que recursos importantes fueran sacados del Occidente rico para ir a los países petroleros, que los enviaron a los bancos de Nueva York, que los distribuyeron, a veces en forma de plata dulce, a varias partes del mundo, incluso a América Latina. Empezó, a partir de los años '70, el desarrollo de procesos económicos y el desarrollo rápido de los famosos “nuevos países industriales”, con dos regiones con un papel importante: primero Asia, con un gran éxito, y luego América Latina, con un éxito intermedio, y otros países que participan poco, pero con algunos centros un poco más aislados pero que también participan de este proceso. Lo que significa a la vez que, en lugar de tener ricos por un lado y pobres

por otro, tenemos ahora ricos y pobres, Norte y Sur, lado a lado, en las mismas ciudades, en los mismos países. Hay elementos de desarrollo, de modernismo, en países que antes se llamaban del Tercer Mundo y hay una gran penetración de elementos que a veces llamabamos “cuarto mundo”, es decir, elementos del Tercer Mundo que están en el Primero. Nueva York, centro de las grandes redes financieras, informacionales y económicas del mundo, también es una ciudad del llamado Tercer Mundo. En el caso de Washington por ejemplo, hay que cruzar una calle para pasar de 10.000 a 1.000 dólares.


Entonces, hay una mundialización de la economía pero también de la cultura, porque hay una “world music”, en la pantalla de televisión se ven elementos culturales que vienen de todos los países.

El primer elemento era más cultural o económico, el segundo más económico y el tercero, que tal vez fue lo más importante para la formación de la imagen que tenemos del mundo actual, es que se terminó la Guerra Fría, se terminó el enfrentamiento, de las dos superpotencias queda solamente una. Ahí nació, inmediatamente después de la caída del Muro, la idea de que el mundo por fin estaba unificado, que la vieja visión historicista había llegado a su fin y ya sabíamos cuál era e iba a ser el modelo único del mundo: economía de mercado, democracia representativa, tolerancia cultural, lo que por casualidad representaba la extensión al mundo entero de un modelo occidental o, más concretamente, de los Estados Unidos.

No hay que menospreciar lo que significó el fin de



“En el momento actual existe una hegemonía, una capacidad de dirección, de mando político por parte de los Estados Unidos, más clara que en ningún otro período de nuestra historia. Hay una globalización del liderazgo.”



la Guerra Fría. En términos concretos: significó la victoria de los Estados Unidos sobre la Unión Soviética. Eso significa que hay una globalización en un sentido muy concreto: que si hay multipolarización de la economía -lo cual es la vieja naturaleza del sistema capitalista que cambia de centro, pasó de

Amsterdam a Londres, después vino Alemania o Francia, después Estados Unidos, Japón, etc.-, lo que tenemos hoy es más importante que lo que pasó en el siglo XIX. Es cierto que la reina Victoria tenía un dominio del mundo más directo que el presidente Clinton, pero eso era en parte artificial, porque llegaba la plata de la India, pero la economía inglesa era

“...me parece claro que ya no estamos observando un fenómeno global sino tres formas o campos de internacionalización o mundialización.”

relativamente diferente comparada con la alemana o la de los Estados Unidos.

En el momento actual existe una hegemonía, una capacidad de dirección, de mando político por parte de los Estados Unidos, más clara que en ningún otro período de nuestra historia. Hay una globalización del liderazgo.

A fines del siglo XIX se reunieron en un congreso en Berlín las grandes potencias para compartir, para dividir las riquezas de África y otras partes; era lo que se llamaba el “Concierto” de las cinco o seis grandes potencias. Ahora, después de ese sistema básicamente europeo, después del enfrentamiento de la Unión Soviética con los Estados Unidos, estamos en una situación de “pax americana”, y no se puede prever que este liderazgo cambie o sea destruido. Es cierto que los japoneses y los europeos intentan conseguir más autonomía, pero de manera objetiva no se observa en ningún caso una estrategia de enfrentamiento directo. Los japoneses están demasiado preocupados con el desarrollo de China para alejarse de los Estados Unidos; los europeos siguen estando preocupados por el futuro posible de la ex Unión Soviética, pero también muchos países europeos están muy concretamente preocupados por la posibilidad de una dominación alemana. Recientemente, un periodista importante de Italia, Rampini, escribió un libro que se llama “Germanizzazione”, y la conclusión que se ha hecho muy común en Italia es mejor tener un maestro americano que un maestro alemán, porque el americano está más lejos. Y el voto de los daneses contra Maëstrich, fue claramente un voto contra la

política de dominación del poder económico y financiero monopolístico, humillante para países como Dinamarca que, como otros países europeos, recuerdan lo que fue la dominación alemana durante el Reich.

Por el momento, ese es el tercer elemento básico de la situación: unificación tecnológica, aumento de los intercambios y la competencia económica internacional, hegemonía política, y en parte cultural norteamericana (Coca-Cola, blue jeans, CNN, etc.). Estos tres elementos no son parte del mismo tema, son tres procesos claramente diferenciados. El fin de la Guerra Fria tiene algo que ver pero no mucho que ver con la “sociedad de la información”. Es cierto que la derrota soviética fue en parte una derrota de la electrónica soviética frente a la electrónica norteamericana, pero básicamente en la caída del Muro de Berlín jugaron otras razones más profundas que esa competencia. La formación de nuevos países industriales, especialmente en Asia pero también en América Latina, no tiene mucho que ver con la “sociedad de la información” y no tiene prácticamente nada que ver con la caída de la Unión Soviética.

A este nivel básico, de fenómenos fundamentales que no se discuten, me parece claro que ya no estamos observando un fenómeno global sino tres formas o campos de internacionalización o mundialización. Después hay dos aspectos más, más directamente económicos, que merecen una definición un poco más cuidadosa.

Primero, que es muchas veces lo que la gente tiene en la mente cuando habla de globalización, la diseminación o la importancia crecientemente rápida de las empresas transnacionales. La globalización de la economía es importante, pero mucho más limitada de lo que se dice. Primero: no hay en el mundo actual un país cuya economía esté tan abierta como la de

“La globalización de la economía es importante, pero mucho más limitada de lo que se dice.”

Inglaterra en el siglo XV. Segundo, algunos datos sueltos. El número de empresas globales operando en el mundo entero o al menos en los tres grandes bloques, no ha cambiado en treinta años. Otro elemento: ¿qué representa el comercio internacional en la economía de los Estados Unidos?. 7%. Países

Europeos, ¿qué representa el mercado regional en la Unión Europea?. Entre 70 y 80%. ¿Qué representa el comercio con los nuevos países industriales asiáticos? Entre 1 y 2%. Es decir que América del Norte, Europa Occidental, Japón y su región, funcionan mucho más a nivel nacional y regional que global. ¿Son incapaces los países de regular estos flujos económicos? De ninguna manera. No hay país

importante que no haya tenido una política económica voluntarista y nacional; el caso más conocido es obviamente el caso japonés, o el caso coreano. Pero el gran desarrollo tecnológico, que fue la respuesta de Occidente a la transferencia de fondos hacia los países

petroleros, vino de créditos blandos, en gran parte militares. Internet fue creada por el ejército, la investigación nuclear y espacial que representaron enormes inversiones, fueron voluntaristas y directamente vinculadas a la Guerra Fría. Se ha mencionado muchas veces la capacidad de los japoneses de vincular fuertemente gobierno, grandes empresas industriales, grandes bancos y las famosas sociedades de comercio internacional.

Entonces la idea de que estamos viviendo en un mundo de mercado, internacional, autorregulado, a este nivel de análisis, no corresponde mucho a los hechos. Incluso el sistema, a nivel de las compañías, tiene muy pocas, y lo son básicamente japonesas y algunas norteamericanas como Coca-Cola o Pepsi, que sean realmente globales. Ahí ya tiene una duda: a ver si la idea de globalización corresponde a la realidad o es una interpretación de la misma, lo que no quita ninguna importancia a lo que dije antes.

Por supuesto que hay una sociedad de la información, que hay empresas industriales globales y que hay una hegemonía política norteamericana. Pero a nivel económico la situación permanece. A nivel todavía económico pero más bien financiero, la situación es distinta. Es impensable ver que económicamente, mientras las actividades económicas son, en su enorme mayoría, todavía nacionales o regionales, a nivel financiero la situación es totalmente distinta. Y el fenómeno de la globalización puede ser la interpretación de un hecho no nuevo pero que ha tomado una importancia increíble, que es la

autonomización de los flujos financieros en relación a los flujos económicos. Cada día en el mundo se desplazan entre 3.000 y 4.000 millones de dólares. De esta suma inmensa sólo el 2% (algunos años atrás era el 4%) corresponde al comercio internacional de bienes y servicios. El comercio internacional es una actividad marginal para el sistema financiero internacional; la plata va y viene ganando unos puntos

más, una utilidad relativa, buscando gracias a la sociedad de la información la mejor ubicación. Este sistema financiero es global; se cuelgan básicamente Nueva York, Londres y Tokio pero también otras partes.

Entonces ahí vemos una cosa que ya tiene su

importancia intelectual concreta: que este fenómeno de globalización a este nivel, supone que hay una globalización que corresponde a una separación creciente entre flujos -redes, networks- y sistemas económicos. Tenemos que darnos cuenta que, en lugar de entrar todos en una sociedad, en una cultura, en una economía globalizada, mundializada, estamos participando a cierto nivel de un mundo global que tiene menos y menos regulaciones que la experiencia anterior. En cierta manera es una definición tradicional, en muchos aspectos, de lo que fue el capitalismo en sus comienzos: coersión, ganar plata y no solamente contestando demandas de gusto y de consumo, una creación artificial, inversión, creación de actividades nuevas, búsqueda de ventajas comparativas, utilización del mercado. [...]

No estoy hablando en términos de distribución del ingreso, de clases sociales, de oposición entre ricos y pobres; estoy hablando a nivel económico-cultural, de la distanciamiento creciente, de la separación entre un universalismo concreto que es global y un particularismo lleno de significado que es nuestra experiencia. En términos más abstractos, se está creando un universo disímil, semiótico, actuado, separado del mundo "real", de tal manera que la capacidad de este universo globalizado de signos de socializar se ha tornado más y más baja. De tal manera, para nosotros, globalización significa, ante todo, des-socialización, des-politización, des-institucionalización. Nuestra experiencia personal se rompe, ni positiva ni negativamente, se rompe.

...el fenómeno de la globalización puede ser la interpretación de un hecho no nuevo pero que ha tomado una importancia increíble, que es la autonomización de los flujos financieros en relación a los flujos económicos."

Estuvimos acostumbrados a definirnos en términos sociales: yo soy obrero, empleado, yo vivo en la ciudad de Rosario, yo soy educado en un colegio de tal nivel, yo vivo en una casa personal o en un edificio de departamentos, etc.. Este tipo de definición social ahora se da menos y menos.

Para los sociólogos, el fenómeno fundamental de nuestro tiempo es la desaparición progresiva de este tipo de definición social; por un lado, vivimos en un mundo de Computers, de Internet, de CNN, de la televisión satélite, de los transportes de las mercaderías que se venden en todas partes; por otro lado, eso es un espectáculo, eso es una serie de flujos. Pero uno no vive en flujos, uno no pasa su tiempo nadando en el río, uno de vez en cuando se sienta en la cama o se sienta a comer, y esto tiene menos y menos relación con los flujos globales.

La visión del mundo que tenemos hoy es una economía globalizada y culturas, en un sentido muy concreto de la palabra, más y más fragmentadas. No solamente eso, sino que, para identificarnos en este mundo de flujos, damos más y más importancia no a lo que estamos haciendo sino a lo que somos: yo soy mujer, yo soy homosexual, yo soy negro, mis muertos están en tal cementerio, yo soy serbio, croata o bosnio, yo bebo vino, o cerveza, etc.. Hay una redefinición cultural, de cierta manera, tradicional, fundada en la memoria, en la herencia cultural. Mientras, globalmente, lo social, lo político, las instituciones, los procesos sociales, pierden su fuerza.

La imagen más cargada de significado que se forma una sociedad global, una sociedad mundial, ya salimos de las ciudades, ya no estamos en los estados nacionales, pero tal vez estos estados ya están superados y ya somos ciudadanos del mundo. Y hay mucha gente que piensa que hay una opinión pública mundial, que hay movimientos sociales mundiales. Antes de viajar a este continente, estuve en Alemania y tuve un debate con un teólogo muy conocido que está a la cabeza de un movimiento de ética global y defiende la idea de que hoy día, por encima de todas las religiones, filosofías y sistemas morales, hay un núcleo cerrado, una serie de principios que son una ética global. Frente a esta idea, la

observación más fundamental que tenemos es que, por un lado, hay una experiencia globalizada y, por otro, una experiencia fragmentada. El fenómeno más importante que observamos en este fin de siglo es la vuelta de Dios, de los nacionalismos, de las etnias.

Fue clásico para los antropólogos y los sociólogos decir que pasamos de la etnia a la nación; ahora estamos pasando, en muchos aspectos, de la nación a la etnia. Hubo un trabajo clásico en sociología publicado en Alemania a fines del siglo pasado, que planteaba un pasaje de la comunidad a la sociedad; ahora todos los sociólogos comienzan a pensar en un movimiento inverso. Si hay un fenómeno importante en el mundo actual es una vuelta a la comunidad, lo que indica que ni a nivel económico -sustantivo, a nivel de los intercambios económicos- ni a nivel cultural existe un fenómeno real de globalización.

Existe un fenómeno muy importante de globalización del sistema financiero, lo que ya se había percibido a comienzos del siglo pero con otro nombre. La predominancia del capitalismo financiero internacional sobre el capitalismo industrial nacional fue llamado, por un economista austríaco en 1903, "imperialismo". Pero la palabra imperialismo después tuvo tantos sentidos que mejor dejarla de lado. Este fenómeno, que era importancia en las últimas décadas del siglo XIX, es importante en la actualidad. Pero yo paso a otro nivel de análisis.

Si ustedes aceptan mi esfuerzo de demostración que no hay fenómeno real de globalización, ¿de dónde viene la idea y por qué hablamos de globalización?


Creo que el concepto de globalización tiene un

significado muy importante, pero no de sentido, sino interpretativo. El fenómeno histórico básico que explica la importancia de este concepto es que durante el último cuarto de siglo hemos observado en absolutamente todas partes del mundo el derrumbe, en muchos


“...la observación más fundamental que tenemos es que, por un lado, hay una experiencia globalizada y, por otro, una experiencia fragmentada. El fenómeno más importante que observamos en este fin de siglo es la vuelta de Dios, de los nacionalismos, de las etnias.”

casos la desaparición, de un modelo sociopolítico. En todo el mundo, desde los años '50 o '60, predominan formas de lo que llamo "estado movilizador". Es decir, proyectos globales -económicos, políticos, sociales, culturales- de construcción o reconstrucción de procesos de "desarrollo". Hubo un mundo comunista,

un mundo socialdemócrata, un mundo de gobiernos nacional-populares latinoamericanos, de regímenes de partido único, de los nacionalismos post-coloniales, Partido del Congreso de la India (que por su tamaño es un tipo en sí mismo). En todas partes del mundo existe como una evidencia la idea de un proyecto nacional, voluntarista, modernizador e integrador. En Europa



“En todas partes del mundo existe como una evidencia la idea de un proyecto nacional, voluntarista, modernizador e integrador.”



Occidental tuvimos un período de construcción del Estado de Bienestar y de políticas económicas keynesianas. La economía keynesiana significaba vinculación fuerte del tema de la integración social, de la intervención estatal, de la lucha anticíclica, del equilibrio, del desarrollo armónico, etc.

El hecho histórico fundamental que explica el tema de la globalización es el derrumbe de este mundo en todas partes. No tengo tiempo ahora de discutir si ese derrumbe se dio por causas internas o externas, siempre hay un poco de las dos, pero por definición el sociólogo dá más importancia a las causas internas y tal vez el economista pondrá énfasis más en las causas externas. A partir de los años 60 en este continente se agotó el modelo de sustitución de importaciones, en el caso argentino la cosa llegó antes (alrededor de 1950, después decinco años de gobierno peronista). En la Unión Soviética se termina la reconstrucción del crecimiento a partir del comienzo de los años 70. Fracasan los gobiernos nacionalistas en Africa y en el mundo árabe. Ahí estamos en el centro de nuestro problema, de nuestro análisis: a partir de los años 60, comienzos de los 70, desaparece el sistema de Breeton Woods, el sistema de organización de la economía mundial. A partir de mediados de los años 70 es muy visible que ya se terminó el gran período de reconstrucción y que empezó este período de redistribución de la economía mundial. Y a partir de este momento viene la pregunta: después de este cuarto de siglo de predominio de un modelo global básicamente voluntarista y político, ¿entramos a una sociedad totalmente libre?, ¿entramos a una sociedad

que no es básicamente política sino económica?. En realidad es un tema menor; el tema mayor es: ¿entramos a una sociedad económica autorregulada, con intervención decreciente y máximas ineficientes del poder político o de las demandas sociales?

Hoy, según mi interpretación, hay dos grandes interpretaciones: una es que entramos a lo que voy a llamar una sociedad liberal, es decir, con una diferenciación creciente de los sistemas y los subsistemas -la política, la religión, la familia, el arte, la economía- y una economía regulada y orientada por criterios de racionalidad económica y regulada por fuerzas económicas. Cuando digo regulada por fuerzas económicas me refiero a fuerzas muy concretas. La más importante en el proceso de regulación es el papel de las oficinas de abogados internacionales de Nueva York y Londres. Si hay un problema comercial entre una empresa alemana y una empresa japonesa, no se rige ni por el derecho alemán ni por el derecho japonés; se aplica la decisión de abogados. Segundo, si una sociedad calificador de riesgos le baja un punto al gobierno argentino, o a una gran empresa, o a un banco del Japón, de Alemania, de Estados Unidos, eso aumenta el precio de la plata que necesita y que va a buscar al mercado de riesgo. Es decir, hoy algunos bancos, algunas empresas financieras, juegan un papel mucho más importante que en el pasado.

El modelo de la globalización se define básicamente por una tesis muy importante, con argumentos muy fuertes, de que la mundialización significa básicamente la autonomización de lo económico frente a los otros sectores de la negociación.

Esta visión es muy atractiva, porque es la teoría sociológica más clásica. La teoría clásica nos enseña que antes había sociedades donde todo estaba interrelacionado -sociedades simbólicas-, la cadena discursiva racional tenía mucho que ver con la religión, con la organización política, con la forma de gobierno, todo estaba interrelacionado. Poco a poco, para mucha gente como Max Weber por ejemplo, los subsistemas se separaron. Ustedes pertenecen, como mi propio país y muchos más, a países laicos; eso significa que consideramos a un aspecto importante de la realidad, como la religión, separado. También consideramos que lo público y lo privado tienen que ser separados. Que si se da un puesto en una industria o en una ciudad, esto no debe ser hecho por razones de familia, de clientela, de pertenencia a la nomenclatura, sino por un criterio específico, porque el tipo sabe algo de música, o de fábrica de zapatos, o de administración

pública. No digo que se haga siempre así, sino que lo consideramos como positivo. Y si no se hace así, si por ejemplo prevalece el sistema soviético de la nomenklatura, estamos convencidos que el mismo tipo un año es director de la ópera, al año siguiente dirige la fábrica de zapatos, dos años después está como embajador en la Argentina, es probable que no sea un buen embajador, que no sea un buen director de música y que no fabrique muy buenos zapatos. Entonces, ¿por qué no aceptar esta idea?

Es, finalmente, la ruptura de la última vinculación de tipo global u holista que era el Estado Nacional, esta mezcla de político, económico, social y cultural. La idea de que si se habla de España, hablamos de economía española, sociedad española, cultura española, política española, con la idea de que la palabra más importante es “española”. Es decir que, la misma economía que hay en otros países, está tan interrelacionada que es más importante que sea española, porque el hecho de que sea española crea una separación, una especificidad, una dinámica básicamente nacional, o regional, o incluso supranacional. La teoría de la globalización dice exactamente lo contrario. Con fuerza y en gran parte con razón, nos dice que lo que estamos viviendo es la despolitización, la autonomización de la economía, sobre todo para defenderse de ella.

La otra visión...

En un libro muy conocido que se ha tornado un gran clásico, un autor que fue durante su vida gran crítico y después se hizo historiador, Carl Polanyi, escribió un gran clásico que se llama “La gran transformación sobre el análisis de la revolución industrial”. La tesis que nos presenta es la siguiente: el movimiento de la economía, el desarrollo posible, en una primera fase ha desvinculado economía de un ambiente social, de un sistema de control social (institucional, político, etc). Liberar el control y después reconstruir otro sistema.

Nosotros en Europa, a partir de fines del siglo XVIII, entramos en la transición liberal. Los ingleses industriales destruyen todo, destruyen la agricultura para liberar el comercio internacional, suprimen el sistema de seguro social que se llamaba la “ley de los pobres”, aíslan la economía que eso les da una fuerza tremenda y la economía inglesa dominante. A partir de fines del siglo XIX, después de un siglo de gran sufrimiento, de sublevaciones obreras, políticas y filantrópicas se empieza a notar la famosa democracia liberal. Los alemanes antes, en el tiempo de Bismarck,

habían empezado a pasar de eso a reconstruir un sistema de control, a limitar horas de trabajo, a impedir que un niño o una mujer trabajaran 12 o 14 horas de noche. De tal manera que hoy en día en Europa Occidental, en nuestro país por ejemplo, el Estado gasta el 55% del producto nacional, más o menos lo mismo en Italia, no mucho menos en Alemania, un poco más en Holanda o en Suecia. Es decir, la reconstrucción, a través del sistema de jubilación, del sistema de seguro social, las leyes de “butifuoco”, incluso subsidios, etc., del sistema de control.

La idea es que el desarrollo significa un cambio del sistema de control, no la desaparición. Es por eso que, si yo llamé al primer modelo “la sociedad liberal”, yo definiendo como segundo modelo lo que llamo “la transición liberal”, lo que significa que sí hay que deshacer, hay que reconstruir un sistema de control social, institucional, político, cultural. Hay siempre un período de discontinuidad, de crisis y de violencia. Pero lo importante es reconstruir un sistema que no es el mismo que antes. Para volver al ejemplo que es el más obvio: antes de la Revolución Industrial, ¿qué es lo que teníamos como sistema de control? El concepto de ciudadanía, el control era que nosotros éramos ciudadanos, gente con derechos cívicos, que se reconstruye así desde el siglo XIX. La cosa es distinta, no nos definimos más solamente como ciudadanos, somos trabajadores, con derechos que no son básicamente cívicos -los que se mantienen-, sino que son sociales, económicos, laborales, etc..

Después de la desorganización o destrucción, espontánea o provocada del sistema anterior, del sistema industrial con control de la actividad económica, del sistema laborista -si se lo quiere llamar así- de la actividad económica, estamos delante de la

“La idea es que el desarrollo significa un cambio del sistema de control, no la desaparición.”

necesidad de reconstruir otro sistema.

Frente a esta interpretación de la realidad, a esta ideología, que dice, por razones muy diversas, que hay que poner énfasis en la autonomización de la economía, que hay que destruir los componentes políticos, lo que, en mi opinión, contiene una parte de

verdad: eso no se puede evitar y no se evitó tampoco. Sin ninguna excepción, la última tal vez fue Birmania y los países que eran comunistas o los que han destruído con más fuerza el sistema anterior. Después o al lado de este período, encima de este proceso de descomposición del antiguo sistema de control, hay que tener una visión clara: estamos en un período de

“La capacidad de vincular modernización dirigida hacia el mercado internacional e integración de la sociedad, eso es la decisión de la política.”

transición, y la dificultad que tenemos ustedes y nosotros, los argentinos y los de Europa Occidental, es que no hemos entrado totalmente a esta transición liberal, que todavía mantenemos muchos aspectos del viejo sistema, pero que ya es urgente salir de la transición liberal. Ya ha llegado demasiado, los costos son demasiado altos, ya los fenómenos regresivos de aumento de la distancia social, de concentración del ingreso y de aumento de la pobreza, de debilitamiento de la capacidad política de manejar la sociedad, de destrucción de los sistemas educacionales o de seguridad social, todo eso implica ya la violencia en muchos países.

Si yo lo digo van a decir: “estos sociólogos son siempre así, moralizantes, idealistas”; entonces voy a mencionar tres individuos que tienen el mismo oficio, que no son sociólogos, que son gente responsable. Me tocó el mes pasado escuchar a los tres. Uno se llama Wolfenshon, es Presidente del Banco Mundial; el segundo se llamó Enrique Iglesias, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo; el tercero es el Director General del Fondo Monetario Internacional, se llama Camdessus. Los tres ahora dicen la misma cosa: uno de ellos decía cinco años atrás que en el momento actual la prioridad absoluta es el fortalecimiento del Estado, la lucha contra la pobreza y las desigualdades sociales. El más radical, el más “izquierdizante” de todos, el Director del Fondo Monetario, pocos años atrás vino a Buenos Aires y dijo “yo quiero hablar con los sindicatos”...

El mes pasado estuve en Montevideo invitado por Sanguinetti. Yo hablaba el primer día porque había

escrito el paper que se discutía, y en el segundo día hablaban dos personas: Felipe González y Camdessus. Un diario uruguayo tituló en primera página “Felipe González defiende el mercado; Camdessus defiende el Estado”. Camdessus presentó un paper que llamó “Los 7 pilares de la sabiduría”, título famoso del libro de Lorenz: política macroeconómica, lucha contra la inflación, fortalecimiento del sistema bancario nacional, etc., pero también aumento de la capacidad de decisión del Estado, protección y fortalecimiento de la especificidad de la cultura nacional. El Fondo Monetario habla de cultura nacional, habla del papel fundamental del Estado, toma una posición que yo llamaría antiliberal.

Y durante el congreso -al que me referí- de los economistas del FMI en Washington, el delegado japonés insistió con mucha fuerza en la necesidad de un vuelco global, de un papel central del Estado. ¿Quién de ustedes ha considerado nunca que los japoneses se consideraran miembros de una sociedad global? Se consideran japoneses y están muy interesados en vincular su papel de conquista de los mercados internacionales con la defensa, a veces un poco extrema, de la identidad cultural.

Entonces, lo que estoy diciendo no es de un pequeño intelectual marginal que aconseja a los poderosos economistas y políticos que hay que tomar en cuenta las pobres sociedades, luchar contra la pobreza; todo el mundo lo escucha y 5 minutos después piensa en otra cosa. Pero no, creo que tal vez sólo algunos políticos de izquierda hablan

“...ahora le toca básicamente al sistema político, a la democracia representativa, expresar claramente que la meta fundamental, la condición fundamental del crecimiento, del desarrollo, es la reintegración de la sociedad.”

únicamente de mercado, pero el resto del mundo sabe que no es así. Todo el mundo sabe que prueban y tratan de recomponer. Creo que si uno de una forma más práctica, especialmente en este país donde aumenta la brecha entre el sector internacionalizado que se

desarrolla hacia afuera y el sector que se desarrolla hacia abajo, y donde la famosa "governabilidad", la realidad objetiva -que en otros países como México, Colombia o Venezuela es mucho peor-, es la capacidad insuficiente de decisión, de intervención, de visión a largo plazo del sistema político. La capacidad de

"Estamos en un período en el cual las ruinas de los sistemas políticos tienen que ser eliminadas y la prioridad absoluta que tendremos será la política."

vincular modernización dirigida hacia el mercado internacional e integración de la sociedad, eso es la decisión de la política.

Un presidente número uno en el mundo actual, tiene que dedicarse en gran parte a la ubicación de su país en el ambiente internacional, porque hay mercados de capitales, mercados económicos, luchas internacionales, etc.. Y como un presidente número uno está en la frontera vendiendo a su país en el mundo entero, ahora le toca básicamente al sistema político, a la democracia representativa, expresar claramente que la meta fundamental, la condición fundamental del crecimiento, del desarrollo, es la reintegración de la sociedad. Si ustedes en su familia se encuentran con una situación difícil, pérdida de trabajo, de ingreso o más grave, duelo... ¿qué hacen? Se acercan uno al otro, no se dividen en dos porciones, cierran filas, intentan ayudarse. Cuando un país o el mundo se encuentran en crisis, no hay que aumentar las distancias, hay que disminuirlas, no solamente por razones de justicia, por razones también de capacidad de actuar. Soldados en una situación difícil forman uno, muy coherente, muy unido, que los hace sentir responsables de los demás. No hablo en términos morales; estoy hablando en términos prácticos. Las sociedades se van a integrar.

Cuando hay desigualdades, ausencia de participación, pérdida de expectativas, ¿qué pasa?. O hay un régimen autoritario, o las demandas democráticas se vuelven más y más defensivas y se tornan imposibles para un sistema democrático- lo que está pasando en este país y en los países de Europa Occidental-. Las demandas políticas, las demandas

normales de la población son defensivas y no hay recursos ni para innovación, ni para modernización, ni para la lucha contra la pobreza. Todos esos recursos están dedicados a mantener más o menos lo que se ha adquirido, que es muy respetable, pero que impide, o esta meta de defensa de la inmensa clase media que sufre, o es incapacidad de asistencia a los más desposeídos y de aumentar la capacidad de competitividad.

Para terminar, no creo que hablando hoy en este país yo me ponga en oposición con las tendencias dominantes; no creo que yo hable por el placer de oponerme a una visión totalmente dominante. Creo que ya hemos llegado en casi todos los países del mundo a un punto del cual las ventajas, los efectos positivos que no vienen, los efectos positivos incluso necesarios, indispensables, de la destrucción de antiguos sistemas sociales, económicos y políticos se cortó. Entonces, los efectos positivos de la apertura, de la globalización -si uno quiere hablar así-, estos efectos son menos importantes que los efectos negativos.

Y si uno sigue por este camino, si es un país súmamente rico y que tiene la hegemonía mundial como los Estados Unidos, tal vez pueda aguantar tener una sociedad muy fragmentada, con mucha pobreza, con mucha violencia, pero también con grandes expectativas, con grandes fuerzas de progreso y de desarrollo, puede ser una excepción y sentirse dueño del mundo. Pero fuera de este mundo y de tal o cual país más o menos semejante, yo creo que la única manera, que toma forma muy específica de un país para otro, la única política que tiene sentido para el mundo actual, es fortalecer la capacidad de decisión, darle prioridad al tema de la integración de la sociedad nacional, regional o local. Obviamente, nuestro modelo será un modelo más cerca de la realidad, una democracia de las más básicas -que los sindicatos creían que era más básica que era la democracia de tipo parlamentario-. Vamos a ver que a cualquier nivel que nos pongamos o que nos ubiquemos, la cosa importante es volver a dar prioridad al modelo global. Estamos en un período en el cual las ruinas de los sistemas políticos tienen que ser eliminadas y la prioridad absoluta que tendremos será la política.

Nota.-

Transcripción no autorizada por el autor de su conferencia brindada en Rosario en el mes de diciembre de 1996.-

Sur, Penuria y Después

La crisis de la Política Social

Aldo Neri



1983 encierra la eclosión de las más sanas alegrías y esperanzas colectivas que haya experimentado la sociedad argentina en las décadas de este siglo. [...] Pero en el trasfondo de esa alegría se palpaba también la expectativa ingenua de que el mismo aroma anunciara la rápida solución de tantas necesidades sociales acumuladas y derechos -reales o supuestos- vulnerados. El problema más difícil que tuvo que enfrentar la Argentina y su gobierno en esos primeros años de posdictadura no fue el por cierto agobiante peso de la deuda externa, fue el de la deuda interna que -con razón o sin ella- cada sector social pensaba que el resto de la sociedad -y sobre todo el Estado- tenía con él. El "destape" político y social hizo dramáticamente evidente y salvaje la reiterada contradicción entre muchos intereses particulares y el general de la sociedad.

La imposibilidad de pagar esas cuentas sociales era obvia, aunque no reconocida en general, tal como sucedía con las de los acreedores externos. La expresión económica de ese malentendido fue el empeoramiento de la inflación a lo largo de la década,

hasta su explosión final en tres brotes hiperinflacionarios en 1989, cuyos efectos sociales -y principalmente psicosociales- los constituyen en los acontecimientos más trascendentes de esos años, descontando la apertura democrática en sí misma.

La economía de los 80 nos muestra el problema de la deuda externa, con elevadas tasas internacionales de interés y precios de bienes exportables en continuado descenso, así como la crisis progresiva de sectores industriales obsoletos en su capacidad competitiva, frente a la acelerada reconversión productiva de otros actores mundiales. Pero lo que nos interesa retener de esos hechos es que la economía argentina no creció en la década, produciendo un significativo deterioro del ingreso por habitante; deterioro cuyo impacto resultó considerablemente asimétrico en su distribución social, tal como aconteció en buena parte de América latina.

Expresado en términos de lo que le sucedió a la gente en su vida laboral, esto significó una disminución paulatina de quienes trabajaban en el área industrial, mayor cantidad en los servicios y, en términos generales, un significativo aumento del cuentapropismo, aunque no se detectaba todavía un deterioro grave en los niveles de ocupación. A lo largo del período, y hasta nuestros días, se percibe que los grupos más afectados no fueron los clasificables como "pobres estructurales", sino los sectores urbanos medios y los obreros. Y es así que el salario que en 1970 representaba el 43% del PBI, llegaba a apenas el 30% en 1990.

El cambio en la estructura ocupacional afectó paulatinamente la cobertura de ciertos servicios sociales, tales como las prestaciones económicas de la seguridad social y las de salud de las obras sociales, fundamentalmente estructurados sobre la base la relación de dependencia laboral. Ello inicia la privatización de hecho de los modos en que las familias encaran sus necesidades fundamentales.

Este fenómeno se vio todavía atenuado y postergado por la política social del gobierno radical de sostener el gasto público social, a pesar de las fuertes tribulaciones presupuestarias de la época. [...]. Aún así, el lucimiento social de este hecho fue escaso,

en el marco de una inflación que era tanto económica como de las expectativas. Por otra parte, tampoco pudo neutralizar el efecto de un bajo nivel de eficiencia en la ejecución de ese gasto, condicionado a factores de carácter sociopolítico que merecen una mención especial.

El alivio de la apertura democrática generó un mayor relajamiento del ejercicio de las responsabilidades en la sociedad argentina, propensa por naturaleza al nerviosismo, la disconformidad y el reclamo impaciente. El discurso social que inaugura el peronismo en los 40, y que impregna la vida política en lo que sigue, es el discurso de los derechos; cuesta encontrar el capítulo de las obligaciones, salvo en las admoniciones de los autoritarios, que no sirven para construir la democracia. Este carácter de la más difundida psicología política del argentino se vio reforzado, en el período que evocamos, por dos hechos fundamentales: por un lado, la incertidumbre que inducía el proceso inflacionario, que angustia tanto a los que les va bien como, tanto peor, a los que les va mal; y por otro lado, el que la punta de lanza e indiscutible principal protagonista del hostigamiento sin medida que recibió el gobierno radical fuera la poderosa estructura sindical peronista, entrenada en la reproducción permanente del reclamo.

Sumémosle todavía las vacilaciones de un gobierno que se había organizado después de muchos años de ostracismo político, y que en no pocas áreas tuvo que armar sus proyectos en plena turbulencia y confrontación. [...]

Sumando todo, el resultado en el campo social fue un mayor deterioro de las conductas individuales y grupales que perjudicaba la eficacia y eficiencia de no pocas acciones, principalmente aquellas que, como la educación y la salud, son intensivas en la utilización del recurso humano. Mirados los hechos en un contexto más global, pueden interpretarse como el canto del cisne de un modelo de Estado de bienestar cuya agonía comienza -digámoslo para satisfacer nuestra humana necesidad de poner un comienzo puntual a las cosas- aproximadamente en 1975.

Por cierto que muchos integrantes del gobierno radical, empezando por su presidente, eran conscientes del final de una época; y es por ello que junto a programas de carácter asistencial, orientados a sectores detectados como víctimas principales del diluvio - Programa Alimentario Nacional, de comedores escolares, de salud materno-infantil, de apoyo a escolares pobres, una ley de Fondo de Asistencia en Medicamentos, Pro-Agua para comunidades

carenciadas, por ejemplo-, se comienza a estudiar una reforma previsional integral, que no alcanza a enviarse al Congreso, se ejecuta un ambicioso plan de alfabetización de adultos, se promueve un Congreso Pedagógico Nacional como consulta para una transformación de fondo, y se desarrolla una larga y penosa negociación con la cúpula sindical para hacer parlamentariamente viable una ley de Seguro Nacional de Salud, cuyo alumbramiento se produce en las postrimerías de ese gobierno, con mutilaciones severas generadas por inevitables concesiones políticas. Y todo ello acontecía en el marco más amplio de una voluntad de reforma integral del Estado, que era mirada con desconfianza por amplios sectores sociales, nada convencidos todavía de que no podrían volver los años más fáciles e irresponsables del pasado.

No volvieron; en lugar de ellos estalló la hiperinflación.

[...] Los humores de los pueblos a veces cambian lenta y subterráneamente, tardando en percibirse los efectos de tales cambios, u otras eclosionan y mutan en plazos dramáticamente cortos. Este último fue el caso. La hiperinflación actuó como una impresionante influencia domesticadora del humor de los argentinos, revirtió no pocas de sus prevenciones y atenuó muchas de sus exigencias, casi como el efecto de una bofetada en una crisis nerviosa. Mucho más que la comprensión económica del fenómeno, nos debe importar aquí destacar su profunda influencia psico-social y política.

El gobierno peronista que asume en 1989 encuentra ya una sociedad en la que, mayoritariamente, se ha legitimado la necesidad del cambio. Como consecuencia de ello, la llegada del arca neoliberal, que poco antes hubiera provocado su encendido, se ve facilitada por la angustia y la desesperanza colectiva.

La estrategia económico-social elegida logró eliminar el déficit del Estado como promotor de la inflación, mediante un gigantesco y acelerado remate de empresas estatales a bajo precio, que implicó, simultáneamente, importantes ingresos y la eliminación del subsidio que muchas de ellas insumían. No pocas responsabilidades del Estado nacional fueron transferidas a las provincias -entre ellas unas cuantas de carácter social, como la enseñanza secundaria-, sin revisión substantiva de su participación en los impuestos nacionales u otras formas de transferencia compensatoria de fondos; lo cual se agravaba por tratarse de administraciones mayoritariamente deficitarias y sobredimensionadas, debido al clientelismo político y al uso del empleo público como mal sustituto de fuentes genuinas de

trabajo, en economías primarias ya muy deterioradas.

La solución del déficit del Estado nacional tuvo como determinante también principal a una eficaz reforma impositiva que obtuvo sustanciales aumentos recaudatorios reforzados por la progresiva caída del ritmo inflacionario; todo ello en el marco de un tipo de cambio fijado por ley, de una negociada consolidación de la deuda externa, medidas desregulatorias de la economía y una apertura que, a diferencia de la aplicada en algunos otros países hermanos no tendía a estimular la exportación como motor de la recuperación económica.

La notable caída de la inflación así obtenida produjo un aumento del poder adquisitivo de la población, movilizó parte de la capacidad productiva desactivada por la hiperinflación y facilitó, en esa primera etapa, una reversión de los índices de evolución del PBI, negativizados en la crisis. Quedará como un dilema para conjeturas de economistas la respuesta a los interrogantes del futuro que la estrategia resumida plantea: atraso cambiario, balanza comercial negativa, economías provinciales muy deterioradas, mayor deindustrialización, no disminución del gasto central del Estado y reaparición del déficit; ya agotados los beneficios transitorios del período de estabilización. Pero nosotros tenemos que focalizar la atención en dos aspectos que interesan muy directamente a nuestro tema.

Por un lado, señalo que no ha existido una verdadera Reforma del Estado, entendida como revisión y modernización de sus competencias, salvo en algunas áreas particulares como la tributaria ya aludida. En su lugar se han operado un desguace y un desentendimiento. Incluso algunas medidas adoptadas tan sólo simulan cambios en profundidad, como fue la aplicación de costosísimos retiros voluntarios de personal, que en la administración central han servido en general para agravar aún más la ineficiencia, facilitar nuevas incorporaciones al plantel del Estado y realimentar el gasto. Hay que recordar que, a parte de sus propias dificultades técnicas, las reformas sustantivas se postergan también porque tienen frecuentemente el inconveniente de mostrar al inicio sus rasgos más antipáticos, y sólo en el mediano plazo los verdaderos beneficios. Atraverse con ellas requiere una muy fuerte voluntad política y cuotas elevadas de consenso, o, al menos, de tolerancia social.

El otro aspecto al que debemos atender abarca los cambios experimentados por la sociedad misma, en lo que hace a niveles de empleo e ingreso. Sin pretender ahora discernir cuánto se debe a la propia crisis y

cuánto a las políticas instrumentadas, lo cierto es que se ha ampliado mucho más el cuentapropismo, con simétrico achicamiento del empleo en el campo industrial (en parte seguramente por cambios tecnológicos en el sistema productivo), ha aumentado el desempleo y el subempleo -en 1994 12% y 10%, respectivamente, de la población económicamente activa, el doble que 5 años antes-; y se ha deteriorado, promedialmente, la capacidad adquisitiva del salario. La proporción de pobres en el área metropolitana de Buenos Aires, que en 1980 ascendía al 20%, alcanzaba al 27% en 1992.

Aún a riesgo de simplificar demasiado el esquema, podríamos caracterizar a los 33 millones de argentinos como divididos en 3 grandes bloques: un tercio se desenvuelve en una economía de consumo claramente próspera, y es el insaciable cliente de las pautas ya totalmente internacionalizadas de aquella; en el extremo opuesto, otro tercio se inscribe en una gran pobreza sin esperanza; y en el medio navega el resto, acercándose más a una u otra orilla de acuerdo con los humores de la coyuntura económica que modifica mucho menos el destino aciago o venturoso de los habitantes de los otros bloques. Pero lo que también resulta evidente es la tendencia declinante -en términos de condiciones de vida de una significativa proporción de este último grupo, engrosando el triste contingente de los nuevos pobres.

[...] ... cuantificando esta situación para el Gran Buenos Aires, observamos que el 20% más pobre de la población -medida por su ingreso familiar- percibía en 1974 el 7% del ingreso total, y en 1993 no alcanzaba al

“...no había razones para pensar que no sucedería cosa parecida a la de otros países, donde el recetario neoliberal logró mejoras en los indicadores macroeconómicos acentuando simultáneamente el deterioro de enormes sectores sociales.”

5%. En tanto que el 20% más rico había pasado del 42,6% al 51%, en el mismo período.

Ninguna duda cabe de que la estabilización de la moneda generó un período de gran alivio en las condiciones de la vida cotidiana, principalmente de aquellos menos favorecidos en su ubicación social. No

existe impuesto más regresivo y penoso que el inflacionario. Pero el paulatino agotamiento de tales beneficios signaron la multiplicación de los interrogantes del futuro. Aún en una hipótesis de crecimiento notable -difícil de sostener, dado que todavía no se ven las posibles ventajas productivas

“La insistencia en el rol fundamental del Estado no refleja un propuesta de volver al Estado que hace todo... bastante mal.”

argentinas en el mundo actual-, no había razones para pensar que no sucedería cosa parecida a la de otros países, donde el recetario neoliberal logró mejoras en los indicadores macroeconómicos acentuando simultáneamente el deterioro de enormes sectores sociales. [...]

Si partimos de otra hipótesis más realista, aunque nada pesimista, de una perspectiva de crecimiento económico modesto pero sostenido, y se mantuviera la fuerte tendencia al empobrecimiento de la baja clase media, estaríamos antes de fin de siglo prácticamente con una sociedad partida en dos, cada vez más asimétrica y con movilidad social irremediabilmente abolida. [...]

Las dudas que este modelo suscita van todavía más allá de las condiciones sociales, y cuestionan la salud misma del sistema democrático. Los mesiánicos autoritarios también se han modernizado, ya no necesariamente irrumpen con ritmos marciales, ni siquiera liquidan todas las formalidades de la democracia, pero siempre actúan favorecidos por la frustración y la desesperanza. La manipulación puede ser mucho más eficaz que el miedo para someter a los pueblos.

[...] La insistencia en el rol fundamental del Estado no refleja un propuesta de volver al Estado que hace todo... bastante mal. Encierra simplemente la convicción de que es el único posible mediador social en un territorio donde el mercado fracasa, si se pretende un equilibrio sustentado en equidad, y las corporaciones muestran ser genéticamente incapaces de representar el interés de todos. Esto vale para la reconstrucción de los servicios sociales fundamentales en el ámbito de lo público, e independientemente de que sea el sector privado o el mismo Estado el que los brinde.


Por otra parte, y en un sentido aún más profundo y

menos evidente, la mayoría de los servicios sociales implican una vía de compensación por los costos mayores que algunos integrantes de la sociedad pagan por un progreso que, predominantemente, beneficia a otros. La reconversión productiva a través del cambio tecnológico, con su secuela de desempleo y obsolescencia de la capacitación anterior del obrero o empleado, o la contaminación o residuos industriales en los cordones de las grandes ciudades sirven como ejemplo de lo dicho. Y son hechos argentinos contemporáneos de vigencia expandida y consecuencia agravada. El subsidio al desocupado, en dinero o especie, el readiestramiento y una política energética de mejoría ambiental en las áreas deprimidas no parecen constituir una utilización inapropiada de impuestos que paguen, principalmente, aquellos que consumen las primicias de la última cosecha de la historia.


La demagogia podrá surgir como perversión de la práctica instrumental, pero no emana de su fundamento. Ni romanticismo ni negocio político: pura justicia distributiva. Y, de paso, un aporte nada despreciable al mercado de consumo y al “capital” humano que la buena doctrina señala hoy como principal. Porque no hay que tenerle miedo a ser utilitario, si está bien claro el marco de ética social de para qué lo somos.

[...] Encuentro que demasiada gente, por otra parte inteligente, observa con pasividad tendencias y políticas de gobierno que en no muchos años completarán un modelo de sociedad profundamente fracturada, en la que los que están mejor vivirán en barrios cercados o por lo menos en casas bien vigiladas, para protegerse del precio en delincuencia que se paga por la mayor miseria. Habrá mejores autopistas para esas mismas familias, que usan automóviles y aviones confortables, en tanto el transporte público masivo continuará su decadencia. Las oportunidades diferenciales que ofrece una buena educación estarán definitivamente concentradas en muchos menos argentinos. Lo que coma el pobre y el pudiente ya no tendrá casi parecido. Habrá seguramente alguna atención médica para las situaciones graves de los sectores mayoritarios, o sea cuando ya es en verdad menos importante; y los demás estarán abarrotados de medicinas, con las ciudades todavía más llenas de tecnificadas y ululantes ambulancias comerciales, alimentando la fantasía del progreso milagroso. Habrá una cuota más alta de gente con poco o ningún trabajo porque, además, las cosas que sabe hacer servirán cada vez menos. A lo mejor, si

se libera todo al mercado, podrán vender periódicamente su sangre a sofisticados laboratorios, aprovechando que es un recurso renovable. Se cuidará un poco más el ambiente en las zonas ricas y bastante menos en las pobres. En fin, todo el proceso aportará a la construcción de la isla de los "satisfechos", como Galbraith lo caracterizara en los Estados Unidos.



“Y recordar, cuando pensamos en educación, la especial transcendencia que adquieren los programas de capacitación laboral...”



[...] Sutilmente, además, el modelo social publicitado sugerirá a los marginados que los son por alguna carencia oscura, quizás genética, que dificulta su adaptación a la lucha despiadada por el progreso. Como la perversidad de tantos inmigrantes paraguayos, uruguayos, bolivianos, peruanos o chilenos que, según afirmara el jefe de la Policía Federal, señor Adrián Pelacchi, en septiembre de 1994, constituían la principal fuente de la delincuencia en Buenos Aires.

Aunque lo estemos diciendo al final, la discusión política sería sobre el modelo de convivencia social, sus prioridades, y los "costos de oportunidad" de las opciones es previa a entrar en los detalles de las políticas públicas específicas. Y es bueno recordar que las opciones tendrán siempre -reconocido o no- un alto contenido ideológico. Contrariamente a la moda de opinión que desatará Francis Fukuyama, las ideologías no han muerto, y existirán en tanto la especie humana crea que la propia voluntad puede orientar en algo su destino. Los que sí han muerto, afortunadamente, son muchos de los dogmatismos que las enfermaron y deformaron a lo largo de este siglo. Y esto nos permite pensar con mayor libertad y realismo sobre el futuro.

Como lo habrán hecho en su momento, de alguna manera, los japoneses, que hoy financian su presupuesto en un 75% con impuestos progresivos sobre la renta y el patrimonio, no alcanzan a destinar el 1% de su PBI a gastos militares, y comen un promedio de 2.600 calorías diarias por habitante, frente a las 3.500 del promedio de los demás países ricos. No hace falta mucho más para caracterizar un proyecto social de elevado contenido redistributivo, conciencia de prioridades en las asignación del gasto y sobriedad de vida. Es posible que Japón esté hoy en camino a perder algunas de sus virtudes de capitalismo austero y

exitoso, pero sirve aún de contraejemplo de tanto desatino consumista, disparatado e inequitativo.

En la escala mundial del Índice de Desarrollo Humano que elabora el PNUD -integrando variables de ingreso, educación y expectativa de vida- la Argentina ocupa el lugar N° 43. Entre los demás países latinoamericanos y del Caribe, Barbados ocupa el puesto N° 20, Uruguay el 29, Trinidad el 30, Chile el 36 y Costa Rica el 42, todos supuestamente más pobres que la Argentina. Pero sí, como creemos muchos, la economía existe para el desarrollo humano y no para encubrir nuevas formas de esclavitud, algo anda mal en el uso que hacemos de sus instrumentos, aun tomando en cuenta el marco de restricciones globales que rigen para las naciones sureñas.

[...] Un sobrevuelo al futuro nos facilitará resumir, paralelamente la tendencia observada en casos particulares y la viabilidad de otras opciones. Evaluar las perspectivas de futuro que nos dibujan las tendencias visibles constituye un necesario e interesante ejercicio intelectual, pero pensar ese mismo futuro introduciendo una voluntad prospectiva es hacer política. Y constituyen procesos complementarios.

El ejemplo de la educación, en su significado, es generalizable a las demás áreas de los servicios y acciones sociales. La sociedad argentina ha desatendido el hecho de que el problema principal es que la enseñanza está dejando de ser pública. O sea, un sistema universal -para lo cual no basta que lo fije la ley-, con los recaudos internos que aseguren la necesaria discriminación positiva para aquellos con dificultad de acceso, así como igualdad en la calidad, ya sea el aula privada o estatal. De no ser así, la pretendida universalidad de oportunidades se evapora en los hechos. Como bien señala Karl Popper: "Las instituciones son siempre ambivalentes en el sentido de que, a falta de una tradición fuerte, también pueden servir al propósito opuesto al que estabandestinadas a servir". Y Popper utiliza la palabra tradición en el sentido de comportamientos culturales y modos de implementación de una política. Que la institución educativa no se desnaturalice requiere de un Estado enérgico, cuya construcción se ha visto reemplazada en la Argentina por la preocupación economicista en su desmantelamiento.

No hay diferencias sustantivas entre la Argentina y muchos países latinoamericanos. Sólo que este país cuenta en este campo con una base de un fuerte desarrollo histórico aún no enteramente arrasado, el que se constituye en una nada intrascendente ventaja comparativa para su reconstrucción en un marco

innovativo.

Y recordar, cuando pensamos en educación, la especial trascendencia que adquieren los programas de capacitación laboral, ya sea como educación continuada de trabajadores jóvenes y adultos, o como verdaderos proyectos de reciclado formativo, en estos tiempos de acelerado reemplazo tecnológico y rápida obsolescencia de saberes tradicionales. Es un ejemplo más que se inscribe en el espacio de los público y no sólo en el de interés privado, y a cuya atención deben concurrir sincrónicamente el Estado, la empresa y la organización intermedia (sindicato u otras con fines públicos).

No es cosa diferente la que nos muestran los servicios de salud, aún más enturbiada por políticas vacilantes frente a los muy poderosos intereses corporativos que actúan en el área. En el actual período democrático, desde la dificultad del gobierno radical para encauzarlos, hasta el intento imposible del peronismo de darle un poco el gusto a cada uno sin perjuicio para la gente, se recorre el itinerario de un deterioro que sólo puede revertirse con estrategias de gran firmeza e inevitable conflictividad. Y esto porque toda reforma sanitaria que valga la pena no sólo afecta intereses destacados aunque claramente minoritarios - cúpulas sindicales, industria farmacéutica, los mejores ejemplos-, sino también preferencias y eventuales conveniencias de más amplios grupos sociales, tales como los profesionales y las burocracias del Estado o de las obras sociales.

Salud es uno de los mejores ejemplos de la irrealidad del discurso fácil que enfrenta la sórdida voluntad de unos pocos -los malos- con las necesidades de la mayoría -los buenos-, mostrando que, más allá de los retóricos estereotipos, los cambios orientados al bien común en la sociedad real incluyen también algún tipo de sacrificio para no pocos de los que serán sus beneficiarios.

Un desarrollo progresista argentino en este campo implica sostener desde ya que el Seguro Nacional de Salud es una responsabilidad primaria del Estado moderno, por lo cual debe ser él el responsable de recaudar y administrar los fondos públicos que se le destinan (que tal índole tienen los impuestos salariales u otros tributos que lo alimentan). Que la recaudación es bueno que la realice la jurisdicción nacional -como parte de la recaudación global de la seguridad social- para transferir los fondos a las provincias en función de su volumen de población, y sobre la base de una cuota promedio nacional que resulta de dividir toda la recaudación por toda la población cubierta. Para

completar la idea, entendamos que esto significa separar el Seguro de las obras sociales, agrupar a la gente por donde vive y no por en qué trabaja, y entregar a las provincias la responsabilidad de administrar el seguro en su jurisdicción, haciendo realidad, y no mero discurso, la concepción federalista. Implica, además, que el indigente deberá ser cubierto por una cuota igual aportada por el Estado, equiparando totalmente sus derechos y modalidades de incorporación a los beneficios del sistema.

Dos cosas desaparecen, a la larga, en esta propuesta, en la relación del sistema de financiamiento con el sistema de prestaciones: el presupuesto tradicional de los hospitales estatales y casi toda forma de pago por unidad de servicio. La administración provincial del seguro transferirá la cuota correspondiente a cada beneficiario a la organización prestadora elegida por él mismo, que deberá estar capacitada para enfrentar la gran mayoría de los problemas preventivos, curativos y de rehabilitación que se requieran -organizaciones y no intermediarios o prestadores sueltos-. Tales entidades podrán ser privadas comerciales, sociales (mutuales u obras sociales subsistentes), estatales o mixtas (¿por qué no,

por ejemplo, un gran hospital



estatal asociado a una obra social, una cooperativa de trabajo médico o un instituto privado de diagnóstico?). Esto implica tumbar los rígidos vallados entre lo estatal, lo privado y lo social, reconociendo su común inserción en lo público, o sea aquello que interesa a toda la comunidad.

El marco regulatorio fijaría las reglas del juego: exigencia de autonomía total de los hospitales estatales que se incorporen, medicina gradualista organizada por niveles, acreditación de los establecimientos y del recurso humano, normas de sobriedad en la utilización de la tecnología. Controlaría y auditoría en función de la calidad de la atención que cada organización brinde. Y como calidad es aquí un concepto complejo, de contenido humanístico y no solamente médico, la regulación deberá ser compartida entre Estado, las entidades científicas y profesionales, los sindicatos y otros agrupamientos de usuarios.

Después de esta propuesta un poco insolente por su esquematicidad, estoy dispuesto a abrir el listado de sus inconvenientes, entre las que sobre todo destaco las grandes dificultades políticas y técnicas en la etapa de transición. Pero reclamo que, con lealtad intelectual y moral, se piense en el listado paralelo de los problemas y frustraciones de hacer las cosas de modo diferente o de no hacer nada.

Y un comentario final respecto a salud que anuda sus reiteradas similitudes con la educación, en el plano de los significados profundos. En estos tiempos se oye hablar mucho, nacional e internacionalmente, de asegurar un "paquete" de servicios básicos para todos, y que or encima de ellos se acepten las diferencias en lo que demandan u obtienen unos u otros ciudadanos. Hay en esto un grave malentendido. ¿Qué es básico y qué es secundario o superfluo en la atención de la salud? ¿Un recuento de glóbulos rojos es básico y una tomografía suntuaria? No es cierto. La forma abusiva en que se recurre al recuento le ha otorgado un carácter de superfluo y gravoso, y en ciertos casos -pocos- la tomografía es una práctica insustituible para orientar una terapéutica. Lo que sí existe son las prioridades sociales y su enlace con una utilización sensata de la tecnología. Prioridad es que los chicos -pobres y ricos- estén bien vacunados y que, en los raros casos que fuera necesario, podamos disponer una endoscopia, para dar un ejemplo elemental. Pero el peligroso pensamiento implícito en el "paquete" -típicamente dualizador y consumista- es que para los más alcanza con financiar algunas prioridades, y para el resto todo, sólo regulado por su capacidad de pagarlo. Claro, nadie reconoce que piensa esto, pero es el resultado

concreto de tal estrategia.

Y en educación, ¿habrá currícula primaria con computación, y otra que no la incluya?; porque es obvio que el "paquete" básico son las cuatro operaciones aritméticas. Lo que sucede es que, en salud y educación, aceptar tales criterios implica, quíerose o no, condicionar también un destino básico y otro de lujo, con todo lo que éste, además, tiene de superfluo.

En lo que atañe a la previsión social, la Argentina, aunque inscrita en la corriente continental hacia la capitalización individual en manos privadas, ha legislado finalmente un sistema mixto, que combina el reparto estatal con la modalidad mencionada. No hay duda de que la motivación excluyente para tal reforma fue la de incrementar el mercado de capitales con los cuantiosos ahorros forzosos que el régimen impone, y muy escasamente la convicción de que el nuevo sistema garantizaba mejor protección económica para los retirados. Está claro que si el gobierno del presidente Menem hubiera puesto similar voluntad política en realizar una profunda reforma al sistema de reparto vigente -desmantelado por décadas de desaprensión, demagogia y torpeza-, se habría logrado un avance ejemplar en el marco de los regímenes universales y solidarios. En su lugar, las generaciones que siguen heredan un enjambre de dudas sobre el futuro.

De todos modos, este es un camino diferente al paradigmático de Chile. Allí, al cabo de algunas décadas, se agota el régimen de reparto y tendrá única vigencia el de capitalización privada. En la Argentina coexistirán ambos. El riesgo más evidente -en la hipótesis muy incierta de que la porción de

“Los polos redistributivos -origen del tributo y beneficiario del gasto- no son excluyentes. En buena política social resultan complementarios, aunque sea en grado diferente.”

capitalización operara sin problemas- es la claudicación progresiva de la engorrosa porción estatal, dada su vulnerabilidad a dos factores principales: la pesada incidencia de los costos laborales del impuesto salarial que la sostiene, con la consiguiente tentación de disminuirlo, cosa que ya está

sucedido como intento de compensar en parte el efecto de la sobrevaluación del peso sobre las exportaciones; y la dificultad de recurrir a otras fuentes impositivas, sometidas a la errática voluntad de la conducción económica de turno en un Estado que, aún en pleno ajuste, se resiste a reorientar el gasto con criterio social. La variable dependiente resultará, naturalmente, el pago que reciban los jubilados y pensionados, hecho que quizás impulsará a los trabajadores en actividad que estén en condiciones de hacerlo, a aumentar su aporte privado para cubrir el déficit de la fuente estatal en su futuro retiro. El corolario resultaría ser una peor e irreversible distribución social de los beneficios.

Por otra parte, aún en el reino de la arbitrariedad de la asignación presupuestaria, la pesada responsabilidad de pagar a los jubilados y pensionados, por sus consecuencias políticas, inducirá un recorte de otras áreas sociales con menor visibilidad para la opinión pública -salud, minoridad, vivienda subsidiada, por ejemplo-; tanto más en un Estado nacional en retirada, que hace aparecer los problemas sociales no encarados como falencia de las provincias, desentendiéndose así de la perversa privatización final que el modelo vigente promueve.

No obstante lo dicho, en la condición mixta del sistema previsional reside también la posibilidad de su fortalecimiento con orientación universal y redistributiva. Y no se trata de volver atrás. Estos regímenes requieren imprescindiblemente decisiones estables. Pero más allá de la adecuada regulación del componente privado de capitalización individual, una estrategia solidaria, con pocos cambios legislativos, podrá simplificar y consolidar el componente estatal, poniéndolo a resguardo del riesgo señalado anteriormente. La instrumentación técnica existe: no está allí la restricción. Lo que se requiere, aquí también, es una clara decisión política expresada en un Estado que no claudique en sus atribuciones y deberes.

Al respecto conviene recordar que el anterior sistema ni fue ni pretendió ser nunca redistributivo. La mítica, incumplida y siempre reclamada jubilación con el 82% del previsiblemente mejor ingreso de los últimos años de actividad, es clara evidencia de que la sociedad siempre pensó en la jubilación como algo a construir a la medida de la historia de ingresos de cada uno: una cuenta personal, no una cuenta social. El fracaso histórico de esta aspiración para la mayoría - con notorias excepciones, que incluso la superaron, como en el caso de los militares, jueces, empleados de la administración pública central, legisladores y

funcionarios políticos, sin contar no pocos del sector privado- no invalida sino destaca la ideología subyacente.

[...] Toda aspiración prospectiva resultaría hartamente endeble si no reflexionáramos un poco respecto a su financiamiento y a la diversa asignación de recursos en el gasto social. Y ello nos mete de lleno en el capítulo tributario, uno de los contenidos protagónicos de las políticas públicas. Y aunque en esto sea muy importante la opinión de los especialistas, las opciones involucran decisiones que atienden a modelos sociales claramente diferenciados en los valores que sustentan, de lo que se deduce su imprescindible discusión a nivel político.

La presión tributaria argentina -porcentaje del ingreso de las familias destinado a pagar todo tipo de tributos- es similar en los diferentes niveles de ingreso en que se agrupa la población, y ronda el 20%. Esto implica que resulta muy gravosa para los pobres, que destinan todo su ingreso a consumos básicos, y liviana para los estratos superiores, con amplio superávit. Contrariamente, las estimaciones existentes muestran progresividad en el gasto público social global, o sea que en esto los pobres resultan beneficiados.

Los neoliberales nos dicen: despreocupémonos de inducir redistribución del ingreso mediante el sistema impositivo; asegurémonos impuestos que se recauden bien (para esto resultan mejores los indirectos regresivos), así contaremos con financiación más generosa del gasto social, cuya correcta asignación al necesitado actúa como la mejor redistribución. De acuerdo... sólo en parte.

Los polos redistributivos -origen del tributo y beneficiario del gasto- no son excluyentes. En buena política social resultan complementarios, aunque sea en grado diferente. Es verdad que en la Argentina los impuestos directos no llegan a más del 15% de la bolsatributaria; que no suelen ser progresivos sino apenas proporcionales al ingreso o patrimonio; y que hay algunas dudas de si algunos se trasladan en definitiva al precio en bienes y servicios, tergiversando así su funcionalidad redistributiva. Pero también es cierto que queda espacio para incrementar su recaudación sin desalentar a la inversión, y que algunos de los indirectos -IVA, por ejemplo- toleran un cierto grado de diferenciación que le puede otorgar discreta progresividad. ¿O es herejía pensar en IVA distinto para la telefonía celular que para la leche?

Dicen los estudiosos del tema que el gasto público social en la Argentina ronda el 17% del PBI y que, en estos tiempos, poco menos de la mitad corresponde a

gasto previsional. Los países desarrollados gastan proporciones considerablemente mayores de su producto. Pero la discusión política central no pasa por si es o no posible su incremento -las naciones rezagadas tienen pendientes otros gastos e inversiones, ya resueltos por las adelantadas, que indirectamente

“La adecuada discusión debería centrarse en la eficiencia con que ese gasto es utilizado y la real efectividad social que logra.”

condicionan en definitiva su futuro bienestar-. La adecuada discusión debería centrarse en la eficiencia con que ese gasto es utilizado y la real efectividad social que logra. Y ello abre un ancho y profundo campo para el disgusto, la crítica y el cambio de rumbo.

Caben aquí algunos señalamientos adicionales que hacen a la administración social de este tipo de gastos:

1) Una futura reforma del componente de reparto del sistema jubilatorio actual debería buscar un mejor equilibrio entre los niveles de ingreso individual alcanzados en la etapa laboral, por una parte, y un cierto grado de redistribución en beneficio de los más rezagados, por la otra. Esto implica que la población retirada podría estar agrupada en pocas grandes categorías, en función de un promedio de lo que ganó cuando era activa, y percibir su retribución según módulos que distribuyan escalonadamente la recaudación global.

Algunos presupuestos de un esquema de esta clase son: a) ningún sistema de seguridad social se construye más elevado que lo que permite la economía global que es su cimiento, y a la que acompaña inexorablemente en su evolución; b) el sistema no puede por lo tanto comprometer montos de manera absoluta, pero sí una proporción definida del PBI que, si perjudica a la economía que surja del impuesto salarial, debe hacerlo de otros impuestos según clara norma legal, independiente de la posible arbitrariedad de cada conducción económica.

2) Similar consideración merece, en cuanto a su financiación, el régimen de asignaciones familiares. Pero en punto a su distribución, urge concentrarlo en muy pocas y prioritarias prestaciones económicas que protejan a la niñez y a la maternidad. Pagar un subsidio

por esposa, por ejemplo, es hoy bastante anacrónico en un modelo laboral de familia muy diferente al tradicional, pero bien adecuado resulta cubrir las situaciones de maternidad y sostén de hijos, incluida su escolaridad. Y ello, además, sería deseable que fuera progresivo en su aplicación, con montos mayores para los más pobres y eliminación del derecho al beneficio por encima de cierto nivel de ingreso familiar. Y esto no significa en absoluto propiciar una política natalista, si alguien la desea, es favorecer la ignorancia y el desamparo.

3) En una línea de análisis y cambio igual a la anterior, requiere una cuidadosa revisión la política de subsidio a la enseñanza privada, para asegurar que no refuerce las posibilidades de los sectores medios a expensas del decrecimiento de recursos para los más débiles; así como revertir el subsidio regresivo que los hospitales públicos brindan, desde siempre, a las obras sociales, a través de la atención gratuita de sus beneficiarios. Y no resulta problema diferente la concentración de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), por su potencial efecto de subsidio redistributivo, en los sectores más pobres sin acceso al crédito inmobiliario, abaratando y modernizando tecnológicamente el perfil de las soluciones habitacionales ofrecidas.

[...] Digámoslo ya, y bien claro: no es fácil desarrollar buena política social en condiciones de apenas moderada expansión económica, o en su ausencia. Cada sector piensa que su pequeño o gran privilegio es un derecho inalienable, y es difícil para el gobernante la cuenta de cuanta adhesión pierde o gana al recortarlo; para peor, suele ser mucho más evidente lo que quita que lo que agrega y también es difícil evaluar, además, cuánto afectan sus decisiones la conducta económica de los protagonistas del mercado. Son dilemas para el estadista, no para el demagogo, que tiene respuestas fáciles y cortoplacistas, porque no se hace responsable del incendio que siga a sus actos.

Todo es sencillo, por cierto en condiciones excepcionales, como las que vivió la Argentina, sin esfuerzo especial y por situación mundial, entre 1946 y 1951, y cuya memoria en el inconsciente colectivo constituye una especie de reproche al destino por su incumplida promesa de continuidad. Pero tales condiciones nunca duran demasiado. Como tampoco se prolongan por mucho tiempo las primaveras de bienestar que producen los programas antiinflacionarios exitosos, si no son seguidos por firme repunte del ritmo de crecimiento y de igualmente firmes pautas redistributivas.

La hipótesis de bienestar popular por rebalsamiento posterior a una etapa de fuerte concentración de la riqueza se basa en la extrapolación simplista de lo acaecido en el país en las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del actual, así como en algunos otros casos internacionales. Su falsedad -evidente en la evolución sufrida por prácticamente toda América latina en la era del ajuste- surge de la falta de consideración a los cambios acaecidos en el sistema productivo mundial, y las particulares condiciones de la relación Norte-Sur en que se plantean contemporáneamente los desafíos al desarrollo de los países periféricos.

Poner estas realidades en términos de discurso político y programático para los partidos mayoritarios argentinos, sin perder la posibilidad de ganar elecciones en una cultura en que las soluciones austeras son visceralmente rechazadas, representa hasta hoy un dilema insoluble. El radicalismo fue gobierno en el 83 careciendo de una cabal evaluación inicial de las restricciones del problema económico social vigente, y representando exitosamente prioridades humanísticas e institucionales propias de la salida de una dictadura siniestra. Cuando quiso empezar a ejecutar los cambios estructurales que fueron descubriéndose como indispensables, tuvo muy pocos acompañantes. El peronismo fue gobierno en el 89 enmarcado en un discurso demagógico que interpretaba acertadamente la angustia social del tiempo hiperinflacionario pero que, naturalmente, no servía para gobernar. Tras un período de prueba y error, aplica una estrategia de estabilización con éxito de mayor duración que sus predecesoras de gobiernos anteriores -presidencias de Onganía, Perón y Alfonsín-, y que sólo cuatro años después comienza a mostrar el agotamiento de sus beneficios económicos y sociales. Ello se explica en gran medida por haber sido parte de esta estrategia un conjunto de reformas estructurales en la economía y el Estado, cuyas características más generales y ambivalente impacto social ya fueron señalados. [...]

Encauzar un desarrollo político con claro perfil de democracia social y sostenerlo más allá de los, en gran medida, imprevisibles avatares de la economía, constituye la médula del desafío que enfrenta la Argentina finisecular.


Ningún mesianismo podría lograrlo. Por otra parte, uno de los cambios perceptibles en años recientes en la sociedad de este país es la extendida incredulidad respecto a los demiurgos de la política. Esto, que podría constituir una saludable etapa de maduración ciudadana, pendularmente genera, por ahora al menos,

una igualmente extendida desvalorización de la política. Y, como parte de un fenómeno que es mucho más que argentino, ello no produce reacción contestataria significativa, sino diversas expresiones de una amarga resignación.


Incluso un político electoralmente exitoso como Carlos Menem recibe una adhesión cualitativamente diferente a la que convocaba años atrás el fundador de su partido. La gente lo vota para defender lo que entiende que él le consiguió, y no es infrecuente que tal adhesión coexista con una baja calificación de su personalidad política. Quienes adherían a Perón, contrariamente, le atribuían intenciones, valores y poderes notoriamente distantes de su realidad. Sin subestimar los atributos individuales de los liderazgos políticos, lo que es globalmente evidente es que lo que más se ha modificado es el contexto cultural en el que se ejercen.

Y dicho contexto, a la par del aludido resignado escepticismo, incluye el debilitamiento de la búsqueda de proyectos colectivos, o de alguna manera compartidos, y el consiguiente refugio en la sorda e imperiosa aventura familiar. Dicho repliegue se suma a los cambios de la estructura laboral, la fuerte concentración del ingreso, al efecto alienante de los medios masivos de comunicación, en el debilitamiento de la trama social básica y de los atributos del modo de convivencia.

Rediseñar este modelo con miras a una sociedad más justa exige el logro de un consenso político considerablemente amplio -que excede los límites de cualquier partido político exitoso-, así como un Estado eficaz. Estas son las dos construcciones fundamentales -consenso y Estado- en la agenda argentina contemporánea. El mercado hará lo suyo, y bien, si se



“Rediseñar este modelo con miras a una sociedad más justa exige el logro de un consenso político considerablemente amplio...”



le sabe pedir. Si no, trabajará para la frustración colectiva.

Pero nadie tiene por ello derecho a denostar al sistema político argentino como un hecho diferenciable del conjunto social. Los partidos no son importados de Escandinavia. Están hechos con la misma harina social

del pan nuestro argentino de cada día. Esa con la que se amasa prensa frívola, empresariado especulador, sindicalismo venal y tantas otras cosas que no nos gustan cuando pensamos como personas de bien. Pero es verdad que ese pan se come también en cualquier sociedad de esta galaxia; lo que las diferencia es la cantidad y la tolerancia. Aquí se come mucho y la tolerancia es excesiva y peligrosa.

En igual sentido, especifiquemos otras premisas de este modo de pensar la política social en la Argentina:

a) Somos y seguramente seguiremos siendo un país de economía capitalista. Desde este punto de vista no es bueno estar “combatiendo al capital”, como ordena la marcha litúrgica del peronismo -aunque jamás lo hizo realmente-, ni tampoco expresando el visceral rechazo moral a la idea de lucro que trasunta buena parte del discurso radical. Ambos quizás abrevan inconscientemente en viejos y honestos paradigmas fundacionales anarquistas y socialistas, plenos de idealismo e ingenua ignorancia del papel de la condición humana en la historia social y política. Por lo tanto, nada de socialismos implícitos y vergonzantes. Lo mejor del socialismo se rescata al fijar las metas sociales, aunque en no pocos casos los instrumentos sean definitivamente de economía de mercado. Dicho de otra manera: no regalarle el capitalismo a los reaccionarios; vamos a gobernar con él.

b) El problema mayor de esta economía capitalista no es serlo, sino su condición periférica y aún poco emprendedora y eficiente. Estas son condiciones necesarias, aunque no suficientes, para hacerla socialmente útil a las mayorías.

c) La construcción en libertad de un orden social más justo no se consigue a puro golpe de voluntarismo idealista. Requiere, apoyándose en sólidos ideales,

“Lo mejor del socialismo se rescata al fijar las metas sociales, aunque en no pocos casos los instrumentos sean definitivamente de economía de mercado.”

modos operativos descarnados y frecuentemente conflictivos. Los vericuetos de la hipocresía inconsciente que ejercemos los humanos son casi infinitos. Y esto no es una denuncia moral, sino un dato de la realidad que debe ser medido a la hora de la acción.

Si algunos piensan que hemos progresado porque a la alta clase media le resulta hoy más accesible veranear en el exterior y agregar un segundo o tercer automóvil al parque familiar, quiere decir que por conveniencia, ignorancia o estupidez no caen en la cuenta de que la anomia está a la vuelta de esta esquina de la historia. Hoy sabemos que el progreso

“...la política vale lo que en el corto, mediano o largo plazo logra para mejorar la calidad de la vida cotidiana de las personas.”

del “granero del mundo” ya pasó; que el de la “Argentina potencia” nunca fue; no sea cosa que ahora nos confundamos con el país de la cultura “tilinga” y lo llamemos progreso.

Hay mucha conciencia para recuperar a través de la discusión franca de todo esto. Tal discusión es, ante todo, una responsabilidad de la política. Y en este ejercicio, la docencia que tenemos que hacer hacia nosotros mismos implica -así como señalaba Eduardo Mallea para la intimidad moral: “cuida tus pequeños actos íntimos”- cuidar nuestro pequeños actos sociales, porque con ellos se teje la trama de nuestro modelo de convivencia. En definitiva, la política vale lo que en el corto, mediano o largo plazo logra para mejorar la calidad de la vida cotidiana de las personas.

Así, lo que ella finalmente aporta a la felicidad del ser humano no son tantas cosas: son oportunidades para el desempeño de un trabajo útil y el logro del reconocimiento de los otros, para la amplia gama del amor y el erotismo, el placer de conocer y entender, algunos atardeceres, ciertos sabores y olores, el deporte que me gusta, ver crecer a los hijos, la conversación con alguna gente y la amistad, en fin, pocas cosas que, como casi todo lo que más vale, son casi gratis. Lo que si cuesta es la generación de condiciones para que nadie se vea privado de la posibilidad de vivirlo por la perversión de la sociedad que integra. Este es el propósito de la política social en el marco de la libertad y la democracia.

Nota.-
Conceptos vertidos en la conferencia dictada en nuestro Centro de Estudios el 18 de octubre de 1996.-