

MANUAL DEL ESTADO

Teoría y práctica de la política

Alfredo Eric Calcagno
Alfredo Fernando Calcagno
Eric Calcagno

MANUAL DEL ESTADO

Teoría y práctica de la política



CATÁLOGOS

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopias, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo, sin permiso expreso del editor.

Diseño de tapa: *Ariel Garofalo* www.newdesign.net
Diagramación: *Mari Suárez*

© 2018, Alfredo Eric Calcagno, Alfredo Fernando Calcagno y Eric Calcagno
© 2018, Catálogos
www.catalogoseditora.com.ar
E-mail: catalogos@catalogoseditora.com.ar

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina / Printed in Argentina

INTRODUCCIÓN: PROPÓSITOS Y CONTENIDO DEL *MANUAL DEL ESTADO*

1. El *Manual del Estado*

A este texto lo llamamos *Manual* porque aspiramos a que reúna las cualidades que le otorga el Diccionario de la Real Academia Española: en primer lugar, que sea fácil de entender (acepción 8); y luego, que compendie lo más sustancial de una materia (acepción 12).

Este *Manual* tiene tres partes. La primera analiza el poder *del* Estado, en particular las posibilidades, obligaciones y responsabilidades inherentes al ejercicio del gobierno. La segunda examina el poder *en el* Estado, que incluye la acción de diversos grupos políticos, económicos, sociales, culturales y religiosos que intervienen de modo significativo en la vida política, aunque sin ejercer potestades ejecutivas estatales. La tercera parte plantea dos líneas a futuro posibles, aunque antagónicas: el futuro del Estado según el neoliberalismo, y el Estado del futuro con eje en el Bien Común.

También deseamos que sea útil para informar acerca de la situación real de aspectos importantes de la naturaleza y del funcionamiento del Estado, con ejemplos muchas veces tomados de la Argentina. Creemos que con el planteo de los problemas de fondo y el análisis de las fuerzas políticas, económicas y sociales relevantes, este *Manual* podrá servir para

que la discusión política supere la tergiversación, el agravio y la intrascendencia, ya que a menudo, el nivel de abstracción más alto que observamos –y padecemos– es la anécdota. Trataremos pues de pensar qué es el Estado, cómo funciona y para qué sirve.

En los dos primeros libros, realizamos un contrapunto entre la teoría y la práctica, con la consideración de dos aspectos indispensables para comprender nuestro objeto. El primero es la trayectoria, el significado y las posiciones de cada organización, institución o grupo político y su influencia en las decisiones públicas; en segundo lugar, la distinción entre lo fundamental y lo accesorio.

En el libro III pensamos el futuro del Estado. Allí describimos primero algunas de las consecuencias probables de la continuidad del neoliberalismo, en particular qué significa la tesis de la “gobernanza”, así como estudiamos las consecuencias de la globalización financiera y las nuevas formas de dominación, en especial aquellas basadas sobre los avances o abusos tecnológicos.

Sin embargo, como en la historia no hay fatalidades, pensamos que es útil analizar un Estado del futuro que tenga como base la articulación entre el Estado de Derecho, el Estado de Bienestar y el Estado Federal, como una misma construcción política. Implica importantes transformaciones, que al fin y al cabo a eso nos referimos cuando hablamos de poder. Retomamos así la vieja idea de la esencia política de la persona, tanto como la de una comunidad cuyo objetivo es el Bien Común y cuyo instrumento es el Estado.

En esa perspectiva identificamos como uno de los principales conflictos existentes en la conformación de los Estados, a la apropiación y uso del excedente económico, que es quizás la cuestión económica de fondo; la respuesta a este problema no es la consecuencia de un determinado orden natural, sino una decisión política del Estado. Es allí donde entra de pleno la cuestión del Estado y su naturaleza, no como si fuera una empresa u organización no gubernamental, como a veces se pretende, sino como la cuestión más clara y descarnada de la realidad política.

Por cierto, no se trata de enunciar una utopía sino de contribuir al debate, con la honestidad intelectual de decir desde donde hablamos. No ignoramos las relaciones de fuerza existentes, los conflictos inherentes, así como las diversas modalidades de resolución de esos conflictos. Esperamos que este *Manual* contribuya a conocer o reconocer qué es el Estado y para qué sirve, y por qué es preciso pugnar para que sirva al interés general.

La dinámica política, lo sabemos, no es lineal; es contradictoria y ya no rige la idea del progreso continuo. De allí la necesidad de evaluar la situación política y económica real para poder elaborar programas de acción que nos acerquen a los objetivos deseados. Nada más práctico que una buena teoría, por cierto; pero también aspiramos a develar, cuando está escondida, la teoría que subyace en toda práctica.

2. La política

Para despejar cualquier duda, cualquier equívoco, acerca de las relaciones entre Estado y la teoría y práctica políticas, creemos importante recordar en esta Introducción qué es la política. A tal efecto retomamos la definición de Max Weber, que aunque centenaria, parece escrita ayer no más, y sirve con pertinencia para rendir cuenta de los acontecimientos que existen en el campo del poder, donde lo que se dirime de manera concreta es la conducción del Estado.

“¿Qué entendemos por política? El concepto es muy amplio y abarca cualquier tipo de actividad directiva autónoma. Se habla de la política de divisas de los Bancos, de la política de descuento del *Reichsbank*, de la política por la que se rige un sindicato durante una huelga, y se puede hablar del mismo modo de la política escolar de un país o de una ciudad, de la política que la presidencia de una asociación lleva en la dirección de ésta, e incluso de la política de una esposa astuta que trata de manipular sutilmente a su marido”.

“Naturalmente, no es este concepto tan amplio el que puede servir de base a nuestras consideraciones en la tarde de hoy. Por política entenderemos solamente la dirección o la influencia sobre la trayectoria de una entidad política, aplicable en nuestro tiempo al Estado”.

“Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es un elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo distintivo de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del derecho a la violencia”.

“Entonces política significaría pues, para nosotros, la aspiración (*Streben*) a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre los distintos Estados o, dentro de un mismo Estado, entre los distintos grupos

de hombres que lo componen. Esto se corresponde esencialmente con la acepción habitual del término. Cuando se dice que una cuestión es política, o que son políticos un ministro o un funcionario, o bien que una decisión ha sido políticamente condicionada, lo que se quiere siempre decir es que la respuesta a esa cuestión, o la determinación de la esfera de actividad de aquel funcionario, o las condiciones de esta decisión, dependen directamente de los intereses existentes sobre la distribución, la conservación o la transferencia del poder. Quien hace política aspira al poder; al poder como medio para la consecución de otros fines (idealistas o egoístas) o al poder por el poder, para gozar del sentimiento de prestigio que él confiere”.

“El Estado, como todas las asociaciones o entidades políticas que históricamente lo han precedido, es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima (es decir, de la que es considerada como tal). Para subsistir necesita, por tanto, que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan”.¹

De este modo queda definido que la política es lo que tiene que ver con el Estado, su formación, sus funciones, sus objetivos, su conducción, así como las relaciones de fuerza que lo atraviesan y lo estructuran, en una dinámica política siempre cambiante.

¹ Véase Max Weber, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959 (primera edición en alemán en 1919), pp.113 y ss.

LIBRO I
EL PODER *DEL* ESTADO

CAPÍTULO 1

NATURALEZA DEL ESTADO

A. La teoría

Siempre es pertinente comenzar por las definiciones del objeto estudiado. Aún más en el caso del Estado, que apela a conceptos cuyo significado ha evolucionado en el tiempo, y difiere según los países, las situaciones y las ideologías.

En las páginas siguientes, intentaremos echar una rápida mirada a distintos enfoques acerca de la naturaleza y finalidades del Estado. No se trata de compilar un inventario, sino de caracterizar épocas, señalar algunas políticas y opiniones, e indicar funciones relevantes del Estado, cumplidas o fracasadas a través de la historia. Para ordenar el relato, diferenciamos los puntos de vista filosófico, jurídico y en términos de poder.

I. Enfoque filosófico

La exposición de los diferentes enfoques filosóficos del Estado requiere una extensión y profundidad que superan en mucho a un *Manual*

y son propias de una Teoría del Estado, tal como lo hicieron, entre otros, Hermann Heller, Arturo Sampay y Georges Burdeau.²

Por eso, en este capítulo nos limitamos a señalar algunas orientaciones fundamentales que marcaron el carácter del Estado en épocas determinadas. No describimos el significado y la trascendencia del pensamiento y la acción estatal a través del tiempo, sino que mostramos varios momentos sucesivos de distintas épocas históricas que dieron sentido filosófico a la función estatal.

1. Aristóteles

¿Cómo no empezar por aquí? Ya en los orígenes mismos de la filosofía occidental existió una reflexión sobre el Estado. En la antigüedad, el problema del Estado formaba parte de la cuestión más amplia de la justicia. Tanto Platón (429-347 a.J.C.) como Aristóteles (384-322 a.J.C.) consideraban al Estado como la mejor organización de la sociedad, que permite realizar en lo posible la idea de justicia. De allí que hayan profundizado el análisis de los diferentes tipos de Estado y de los orígenes de la legitimidad. Aristóteles reconoce que la finalidad humana sólo puede cumplirse en el Estado “donde el hombre encuentra su suficiencia de vida y es, por eso, sociedad perfecta”.³

“Así el Estado procede siempre de la naturaleza, lo mismo que las primeras asociaciones cuyo fin último es aquél; porque la naturaleza de una cosa es precisamente su fin. (...) De donde se concluye evidentemente que el Estado es un hecho natural, que el hombre es un ser naturalmente sociable, y que el que vive fuera de la sociedad por organización y no por efecto del azar es, ciertamente, o un ser degradado o un ser superior a la especie humana”.⁴

Escribía Aristóteles: “la naturaleza arrastra instintivamente a todos los hombres a la asociación política. El primero que la instituyó hizo un

² Véanse Hermann Heller, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1955 (primera edición en alemán en 1934); Arturo Enrique Sampay, *Introducción a la teoría del Estado*, Buenos Aires, Ediciones Política, 1951; y Georges Burdeau, *Traité de Science Politique, L'État*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1980.

³ Aristóteles, *Política*, libro I, capítulo 2.

⁴ *Ibid.*, libro I, capítulo 1.

inmenso servicio, porque el hombre, que cuando ha alcanzado toda la perfección posible es el primero de los animales, es el último cuando vive sin leyes y sin justicia. En efecto, nada hay más monstruoso que la injusticia armada. (...) La justicia es una necesidad social, porque el derecho es la regla de vida para la asociación política, y la decisión de lo justo es lo que constituye el derecho”.⁵

Es así como Arturo Sampay señala que Aristóteles “fue del conocimiento de la esencia del hombre, a la aprehensión de la realidad estatal, y por fundar ésta sobre la naturaleza humana, y no en el arbitrio de los individuos, debe ser tenido como el descubridor de la realidad ontológica del Estado, y fundador de la ciencia que a esa realidad tiene por objeto”.⁶

2. San Agustín

En su tiempo, San Agustín (354-430) escribía: “dos amores han construido dos ciudades: el amor de uno mismo hasta el desprecio de Dios hizo la Ciudad Terrestre; el amor de Dios hasta el desprecio de uno mismo, hizo la Ciudad Celeste. Una se glorifica en ella misma, la otra en el Señor”.⁷ Una interpretación posible es la que propone Jean Touchard, quien distingue la ciudad terrestre “con sus poderes políticos, su moral, su historia, sus exigencias; la otra, la Ciudad Celeste, que antes de la venida de Cristo era simbolizada por Jerusalén, es ahora la comunidad de cristianos que participan en el ideal divino. (...) Las dos ciudades permanecerán juntas hasta el final de los tiempos; pero después subsistirá sólo la Ciudad Celeste para participar en la eternidad de los Santos”.⁸

“Agustín usa para aislar el acontecimiento o acto político, dos razonamientos diferentes”-dice Touchard- “pero que proceden de una intención común. Por una parte, Dios legitima el poder en sí mismo sin garantizar el ejercicio concreto de ese poder; por otra parte, la economía general de la Providencia explica cada acto concreto de la política, pero sin por lo tanto darle a cada uno en particular el carácter de actos moralmente cristianos.

⁵ *Ibid.*

⁶ Véase Arturo Enrique Sampay, *op. cit.*, pp. 21 y ss.

⁷ *La Ciudad de Dios*, XIV, 28.

⁸ Jean Touchard y colaboradores, *Histoire des idées politiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1959, p. 110.

De esta manera, un cristiano puede a la vez afirmar que nada se hace sin Dios, de quien proceden en conjunto el principio de la autoridad y la dirección misteriosa de los acontecimientos, y al mismo tiempo puede evitar que el cristianismo se haga cargo moralmente de tal o cual acontecimiento particular”.⁹

Así, en épocas conflictivas para la Iglesia, procuraba al mismo tiempo “afirmar el poder absoluto de Dios y despegar a los cristianos de toda responsabilidad o solidaridad en la catástrofe del momento. (...) Él es, muy espontáneamente, ciudadano de Roma en esa coyuntura difícil, pero no quiere que el cristianismo se sienta solidario, al borde del precipicio, de una forma transitoria de la Política y de la Historia. Se advierte entonces a qué tiende en el fondo su teoría tan personal de la Ciudad de Dios: mostrar que tiene para los creyentes una forma de comunidad garantizada por Dios, irreductible a todas las comunidades terrestres y que ha sobrevivido a todos los naufragios de aquí abajo. ‘Roma no es eterna, porque sólo Dios es eterno’”.¹⁰

3. Santo Tomás

En la Edad Media prevaleció la filosofía cristiana del Estado. Coincidiendo con ella, y acorde con la *Summa Theologiae* de Santo Tomás (escrita entre 1265 y 1274), quedó aceptada la metafísica realista del Estado de Aristóteles, basada en la naturaleza social y política del hombre; pero existieron modificaciones, en especial la idea del fin último de la persona humana, que trasciende al Estado (para su logro se instituyó, junto a la Sociedad Perfecta Estatal, otra Comunidad Perfecta).¹¹

Con referencia al tomismo, Etienne Gilson sostiene que “el príncipe, rey o cómo se lo designe, no puede asegurar el bien común del pueblo, más que apoyándose sobre él. Debe entonces llamar a la colaboración de todas las fuerzas sociales útiles al bien común, para dirigirlas y unir las. De allí nace lo que Santo Tomás mismo ha llamado un ‘régimen bien dosificado’ al que considera el mejor. En la *Suma Teológica* define que la mejor política de

⁹ *Ibid.*, p. 112.

¹⁰ *Ibid.*, p. 113.

¹¹ St. Thomae, *De regimini Principum*, lib. 1, cap. 1, citado por Arturo Enrique Sampay, *op. cit.*, p. 24.

todas es la que está bien dosificada: tiene de monarquía, en tanto que uno solo manda; de aristocracia, en tanto que varios ejercen el poder en razón de su virtud; de democracia en fin, es decir de poder del pueblo, en tanto los jefes pueden ser elegidos en los rangos del pueblo, y que es al pueblo al que pertenece la elección de los jefes”.¹²

“En sus doctrinas económicas y políticas, Santo Tomás es representativo del pensamiento medieval. (...) El bienestar incluye bienes espirituales, del cuerpo y de la fortuna. (...) Paz, salud, belleza natural, trabajo, comercio, educación y virtud, que son objeto de legislación civil. Sin embargo, el Estado no puede intentar suprimir todas las culpas y transgresiones, sino sólo las ofensas graves que afrontan a la sociedad. Cuando las fuentes ordinarias de rentas públicas no proveen de fondos suficientes, los gobernantes están justificados si con ese motivo recaudan impuestos”.

En cuanto al derecho de propiedad, “no es absolutamente requerido por la ley natural. (...) La propiedad debe ser privada, pero el uso de bienes debe ser público, de modo que pueda ser compartido con los necesitados. (...) El comercio es moralmente legítimo si se dirige a objetivos legítimos; por ejemplo, cuando el comerciante busca ganancias moderadas como medio para sobrevivir o para asistir a los pobres o para el bien público, y cuando mira las ganancias no como un fin en sí mismo sino como la recompensa del trabajo. En segundo lugar, el comerciante debe ser honesto en sus métodos. El justo precio debe ser establecido a través de la regulación pública, los usos y costumbres, o el juicio de hombres honrados. Cobrar intereses sobre préstamos es injusto porque es un atentado vender dos veces la misma cosa, es decir, exigir el pago por un uso que es inseparable de la cosa usada. Desde que ese hecho le ocurre a quien pide prestado y tiene su primer uso, el dinero prestado es en realidad moneda vendida. Ninguna ganancia hecha por quien tomó prestado es el fruto del préstamo sino de su propio trabajo. (...) Los únicos títulos reconocidos para recibir ingresos son el trabajo y el riesgo”.¹³ La tasa de interés puede, en parte, compensar ese riesgo, en la forma de prima de riesgo, distinta del interés en sí, al que se le agrega.

¹² Etienne Gilson, *Le thomisme. Introduction à la philosophie de Saint Thomas d'Aquin*, Paris, Vrin, 1948, citado por Jean Touchard y colaboradores, *op. cit.*, p.190.

¹³ John A. Ryan, “Aquinas”, *Encyclopaedia of the Social Sciences*, Nueva York, The Macmillan Company, 1984 (primera edición en 1933), vol. II, pp. 147 y 148.

4. Hegel

En otra etapa histórica, Friedrich Hegel (1770-1831) plantea una visión idealista del Estado. Afirma que “sólo el Estado permite alcanzar la finalidad y la felicidad individuales”;¹⁴ y agrega que “la idea moral, existente en la familia y en la sociedad, no se revela como pensamiento más que en el Estado”. Continúa Hegel: “el Estado moderno no es una organización que encierra a los ciudadanos, sino que es su organización. (...) Es la plena realización del espíritu objetivo (...) La conciencia individual, sacrificando al Estado sus intereses particulares y aún su propia vida en una guerra, se eleva a un universal superior a la sociedad civil, en la que cada uno no es guiado más que por sus intereses, y progresa entonces en la realización del espíritu”.¹⁵

En cuanto a la naturaleza del Estado, afirma que “su esencia es la ley, no la ley del más fuerte, la ley del placer, la ley de la ‘generosidad natural’, sino la ley de la razón en la cual todo ser razonable puede reconocer su propia voluntad razonable”.

En el enfoque de Hegel, el Estado es el instrumento de la conciliación de lo universal y lo particular: es “la realidad de la libertad concreta”. Llega a esta conclusión por la conciliación de dos exigencias: la primera es el deseo de la persona individual que está sumergida en sus intereses particulares (que no son exclusivamente materiales), que quiere encontrar su desarrollo total en las “esferas privadas” constituidas por la familia y la sociedad civil; pero gracias a su razón, reconoce que debe superar su particularidad y sólo puede realizarse en el interés universal. De la tensión entre estas dos exigencias resulta que la universal no puede cumplirse sin que la individual también reciba satisfacción; y segundo, que no puede llegarse a la universal por la yuxtaposición de voluntades subjetivas y de intereses particulares.¹⁶

En síntesis, para Hegel, el Estado “es la realidad de la idea moral”, tiene su existencia inmediata en las costumbres y la tradición, existe en la propia conciencia de sí del individuo, en su saber y actividad, por la

¹⁴ Friedrich Hegel, *Philosophie du droit*, parágrafo 258, citado en Eric Weil, *Hegel et l'Etat*, Paris, Librairie Philosophique J. Vrin, 1985, pp. 45 y 46.

¹⁵ Véase Marcel Regnier, «Hegel», en *Histoire de la Philosophie*, Paris, Editions Gallimard, Encyclopédie de la Pléiade, 1973, vol. 2, p. 883.

¹⁶ Véase Jean Touchard y colaboradores, *op. cit.*, pp. 500 y 501.

convicción; y posee su libertad substancial en él mismo, que es su esencia, objetivo y producto de su actividad.¹⁷

5. El planteo liberal

El liberalismo surgió como pensamiento político y económico en los albores de la modernidad; y en algunos periodos fue hegemónico. “Después del siglo XVIII, la política del Estado se distinguió por la subordinación de su poder a la necesidad industrial. Este reconocimiento es consecuente con el hecho de que la vida comercial de la Nación es la suprema manifestación de su actividad. El tema central de las medidas de política fue el abastecimiento de los requerimientos comerciales que necesitaba la vida comercial para su expansión plena; y para lograrlo, se subordinaban todos los esfuerzos de la comunidad. La disciplina religiosa a la que los individuos se habían sujetado formalmente, podía ser reemplazada por una ética derivada de las circunstancias económicas. La fuente de la regulación social ya no fue más la autoridad sobrenatural, sino la utilidad racional. El sistema de la libertad natural, además, se descubrió que resulta en armonía con el interés de todos los miembros de la sociedad”.¹⁸

El planteo liberal tuvo su auge en los siglos XIX y XX; apareció junto a una nueva sociedad económica, que preconizaba el Estado contractual y que limitaba “la intervención política dentro de los límites más estrechos compatibles con el mantenimiento del orden público”. Redefinía las relaciones de producción entre los hombres y en la teoría promovía la emancipación del individuo.¹⁹

¹⁷ Escribía Hegel: “El Estado, en tanto que realidad de la voluntad substancial, realidad que él posee en la conciencia particular elevada a su universalidad, es lo razonable, en y para sí”. La unidad sustancial del Estado “es un objetivo en sí mismo, absoluto e inmóvil, en el cual la libertad alcanza su derecho más elevado, así como ese objetivo final posee el derecho más elevado hacia los individuos, cuyo deber supremo es el ser miembros del Estado”. (*Philosophie du droit*, parágrafo 258, citado en Eric Weil, *Hegel et l'État*, *op. cit.*, pp. 45 y 46).

¹⁸ Véase Harold J. Laski, “The rise of liberalism”, *Encyclopaedia of the Social Sciences*, *op. cit.*, vol. I, p. 124.

¹⁹ Véase Harold J. Laski, *El liberalismo europeo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1953 (primera edición en inglés en 1936), p. 16.

El esquema liberal desde el principio puso énfasis en la limitación del poder del Estado y “en transformar la política estatal en un vehículo para promover las libertades de los individuos y de los grupos. (...) Los partidos políticos liberales procuraron eliminar conflictos entre la autoridad y la libertad. Para este fin, se esforzaron por impedir interferencias en el libre juego de las fuerzas individuales y sociales, para promover constituciones y leyes con el objeto de salvaguardar los derechos de la libertad y, finalmente, para utilizar su autoridad para aumentar el número e influencia de individuos y asociaciones que no obstaculicen a esas fuerzas”.²⁰

5.1. La democracia

En el planteo liberal se mezclan el liberalismo político y el liberalismo económico, como si fueran las dos caras de una misma moneda y constituyeran una unidad inseparable. Ambos construirían la libertad individual, mediante la restricción de la acción estatal, lo cual sería la base de la democracia. De acuerdo con la definición clásica, enunciada por Lincoln en su Discurso de Gettysburg (1863), la democracia como sistema es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. A su vez, el proceso de democratización tiene tres aspectos: el formal, el sustantivo y el de los valores (o axiológico).

En este análisis de la democracia adoptamos el esquema y los conceptos contenidos en un libro, aún inédito, de Adolfo Gurrieri. La democratización formal establece los requisitos para que las decisiones que se adopten en un país, en una comunidad o en una organización, reflejen la opinión de la mayoría de sus miembros. A su vez, la democratización sustantiva está ligada al concepto de igualdad; tiende a atenuar las diferencias económicas y sociales, en especial las derivadas de la desigual distribución de la propiedad y del ingreso; ya no se trata sólo de cómo se gobierna, sino del para qué y en beneficio o perjuicio de quiénes. En el ámbito axiológico (de los valores), queda planteada la diferencia entre la libertad de no ser obligado a hacer algo (libertad negativa) y la libertad de hacer o libertad creadora (libertad positiva).

²⁰ Véase Guido de Ruggiero, “Liberalism”, en la *Encyclopaedia of the Social Sciences*, *op. cit.*, vol. IX, p. 435.

5.2. Liberalismo político

El liberalismo político, a su vez, propone afirmar la libertad de los individuos y de los grupos, para lo cual preconiza un Estado que fije las reglas del juego y sólo actúe para garantizar su cumplimiento. Establece una estructura de gobierno basada en “pesos y contrapesos” y en la representación de las minorías, que impida el despotismo, ya sea de los tiranos o del pueblo. Implica la elección de los gobernantes por el voto, y la vigencia de las libertades de conciencia, de asociación y de prensa, de tal modo que las minorías puedan llegar a convertirse en mayoría.

5.3. Liberalismo económico

En el terreno económico, la doctrina liberal afirma que si rigen las reglas del libre mercado, en un contexto en donde existen iguales oportunidades de acceso, hay información perfecta y libertades de participación y elección; entonces, la búsqueda no coordinada del interés individual lleva al mayor bienestar de todos. Sus características salientes son la defensa de la propiedad privada considerada como un absoluto y la libre iniciativa de los agentes privados, que deben ser preservadas de la intervención del Estado en sus múltiples formas (por ejemplo, barreras aduaneras, fijación de precios o regulaciones).

5.4. Las confusiones

La democracia, el liberalismo político y el económico, que se diferencian con claridad, suelen ser el objeto de confusiones, tanto en la teoría como en la práctica.²¹ El primer error grueso es de definición: hay quienes consideran al liberalismo como un conjunto de normas inseparables, que forman un todo coherente, tanto desde el punto de vista axiológico, como político, económico y social. Nada más alejado de la realidad.

²¹ Sobre este punto, véase Alfredo Eric Calcagno y Alfredo Fernando Calcagno, *El Universo Neoliberal. Recuento de sus lugares comunes*, Madrid, Ediciones Akal S.A., 2015, pp. 97 y ss., en cuyo texto nos basamos. Ediciones en Buenos Aires de Alianza Editorial (1995) y Siglo XXI (2006).

La primera gran diferencia es la axiológica, que distingue la libertad negativa de la libertad positiva. Para F. A. Hayek, uno de los principales pensadores liberales, lo importante es el respeto a la “libertad negativa”, esto es, que los individuos no se vean obligados a hacer lo que no quieren.²² Con esta definición de libertad, uno puede vivir sin derechos políticos o morir de hambre, sin dejar de ser libre. El ámbito por excelencia de esa libertad, dice Hayek, es el mercado, en donde nadie está obligado a comprar o vender si no lo desea. Frente a esa libertad negativa (libertad para no hacer algo) está la libertad positiva (libertad para hacer: alimentarse, trabajar, participar en las decisiones sociales a través de la política).

Una segunda diferencia está marcada por la distinta naturaleza de la libertad política y del capital. En esta especie de dialéctica entre la libertad negativa y la positiva, aparece la libertad económica, que tiene como eje al capital y que es totalmente ajena a la libertad política, ya que actúan en circuitos diferentes.²³

Otra divergencia flagrante está en relación con la democratización sustantiva, que se refiere al grado de igualdad que se haya alcanzado en una sociedad. Para ello, el proceso democrático pretende reducir la desigualdad social; alcanzar una mayor igualdad de oportunidades, una redistribución de la propiedad y del ingreso, y poner en práctica políticas sociales activas. En cambio, el liberalismo político sólo afirma la igualdad ante la ley, mientras que en el liberalismo económico desaparece toda veleidad igualitaria más allá de la formal: frente al mercado, todas las partes son iguales en derecho. Sin embargo, el poder de compra de cada uno no es el mismo, como tampoco lo es la distribución de los recursos económicos y de los medios

²² Véase F. A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1960.

²³ Véase R. L. Heilbroner, *Le capitalisme. Nature et logique*, Paris, Atlas/Economica, 1986, p. 104: “El capital es un proceso orientado hacia la generación de beneficios y no hacia la realización de la libertad. No se preocupa de objetivos políticos, sean conservadores o liberales, más que en la medida que afecten el circuito dinero-mercancía-dinero aumentado”. En el plano político se privilegia la defensa de la propiedad privada, y en el de la empresa suele practicarse la autocracia. En el liberalismo económico no imperan las leyes electorales sino las leyes del mercado: quien manda no es la mayoría visible de la gente, sino la “mano invisible”, que refleja la ley de la oferta y la demanda; y ello no por perversidad, sino por la lógica del orden al que pertenece, que se rige por la rentabilidad y no por la democracia.

de producción. Tal es la raíz de la relación salarial, en la cual la ficción de la igualdad entre las partes desaparece.

6. La cuestión del Bien Común

6.1. ¿Qué es el Bien Común?

Arturo Enrique Sampay afirma que el Bien Común “es la causa final, la meta natural del Estado”. En consecuencia, formula la pregunta esencial: “¿qué es el Bien Común, razón y medida, respectivamente, del ser y función del Estado?”. Para responderla, ante todo considera que “el concepto de *bien común* es complejo, desde que implica la idea de *bien* y la de *común*; la primera significa el perfeccionamiento del hombre; la segunda proviene de que el *bien* ha de ser *distribuido* y *participado* por todos los miembros del Estado proporcionalmente a sus aptitudes y a su condición, o sea según el orden de la justicia general”.

“El contenido material del bien común lo da el concepto de *bien* del individuo, aunque haciendo abstracción de su carácter individual; y la noción de *bien* del hombre surge, a su vez, de la naturaleza de éste, que siendo compleja, reclama un bien de la misma índole. El bien natural del hombre consiste en la posesión suficiente de todos los bienes necesarios para asegurar el mejor rendimiento de la vida y sus operaciones. Estos bienes constituyen un conjunto que tiene cierta unidad jerárquica, un orden conforme a la propia naturaleza humana, de suerte que así como el alma del hombre es servida por su cuerpo, también en el orden del bien humano los valores materiales se subordinan a los espirituales”.²⁴ Ahora bien, las condiciones de producción y acceso a tales bienes son sociales, y su ordenamiento es tarea fundamental de la organización económica, social y política. Surge así una pregunta básica: ¿cómo se relaciona el Estado con el bien común?

6.2. El Estado y el Bien Común

El *sujeto* del Estado es una pluralidad de personas humanas, unidas a la vez “en los cuadros naturales de la familia y de los estamentos utilita-

²⁴ Arturo Enrique Sampay, *op. cit.*, p. 417.

rios. (...) En consecuencia, el sustrato del Estado, la persona humana, es un elemento real”. A su vez, el perfeccionamiento del hombre existente en sociedad, no puede lograrse con el aislamiento. De allí entonces que la finalidad del Estado sea la promoción del bienestar temporal de la comunidad y su coordinación al fin supremo de la vida del hombre. Estos objetivos deben basarse en la realidad. (...) Por último, el *fundamento* del Estado es el ímpetu natural de sociabilidad que desplaza al hombre hacia una ordenada convivencia política, pues como lo mostramos, el Estado surge de la naturaleza que estimula y la razón que perfecciona”.²⁵

Para Sampay, “el elemento material del Bien Común, de la finalidad del Estado, es promover esos bienes, y la forma, la estructura intrínseca que les confiere unidad jerarquizada de Bien Común, son los principios de la razón universal, que coordina en un orden los valores desiguales de los intereses propios a cada uno de los miembros de la comunidad”; y continúa Sampay, citando a Santo Tomás: “según la estimación de los hombres acerca del fin de la vida humana, varía también su concepción del fin del Estado”, pues “para conocer el mejor fin del Estado es necesario conocer antes el mejor fin del hombre”.²⁶ Concluye Sampay que “las distintas ideas sobre la naturaleza humana, es decir, las distintas antropologías filosóficas, determinan históricamente las variaciones del fin del Estado”.²⁷

II. Enfoque jurídico

1. Estado e instituciones

La definición jurídica usual considera al Estado como un ordenamiento jurídico territorial soberano, es decir originario; así lo afirma el Diccionario de la Real Academia Española: es el “conjunto de los órganos de gobierno de un país soberano” (quinta acepción). Desde lo jurídico, implica una unidad de autoridad legal y política; y en la realidad física, es un ente o cuerpo social, tiene un territorio y comprende al pueblo que lo habita.

²⁵ *Ibid.*, pp. 422 y 423.

²⁶ St. Thomae, *Comment. in Polit.*, II, 1, y VII, 1, citado por Arturo Enrique Sampay, *op.cit.*, pp. 24, 459 y ss.

²⁷ Arturo Enrique Sampay, *op. cit.*, pp. 418 y 419.

“Es un pueblo que vive sobre un territorio y está organizado bajo un poder supremo originario de imperio, para realizar con acciones unificadas los propios fines colectivos”. En el Estado moderno, esos fines consisten “en la defensa de las fronteras externas; orden y tranquilidad dentro del derecho, en lo interno; conservación y elevación progresiva del pueblo, según un elevado principio de justicia y de solidaridad social”.²⁸ A su vez, “los gobernantes ejercen el poder de coacción”.²⁹

Para Eric Weil, el Estado es el conjunto orgánico de las instituciones de una comunidad histórica, que así es capaz de adoptar decisiones. Es la organización racional y razonable de la comunidad y no puede asignársele otro objetivo que el de durar como organización consciente de la comunidad histórica; sus decisiones conciernen a problemas y tienen como tarea proteger a la comunidad contra los peligros internos y externos que la amenazan. Una de sus características clásicas es el monopolio de la violencia; pero otra definición pone en primer plano el estar reglado por leyes, es decir, ser un estado de derecho. En otras palabras, realizarse en la ley y por la ley formal y universal. Para la deliberación y ejecución, se apoya sobre la administración, es decir, en el gobierno, que es el único que actúa en nombre del Estado, tanto en el interior como en el exterior.³⁰

Como consecuencia de este enfoque, Eric Weil divide a los Estados modernos entre autocráticos y constitucionales. El tipo constitucional de gobierno se caracteriza por la independencia de los tribunales judiciales y por la participación de los ciudadanos en la legislación y en la adopción de las decisiones políticas; asimismo, la institución que lo distingue es el Parlamento, que “expresando los deseos y la moral viviente de la sociedad-comunidad particular, permite y controla la acción racional y razonable del gobierno y le da la posibilidad de educar al pueblo”.³¹ El principal problema práctico al que se enfrenta todo Estado y todo gobierno modernos, es el de “conciliar lo justo con lo eficaz (la moral

²⁸ Véase Oreste Ranelletti, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milan, Dott. A. Giuffrè editore, 1947, parte 1, p. 54.

²⁹ Véase Georges Burdeau, *op. cit.*, tomo II, p. 291.

³⁰ Véase Eric Weil, *Philosophie politique*, Paris, Librairie Philosophique J. Vrin, 1984, pp. 131 a 155.

³¹ *Ibid.*, p. 167.

viviente con la racionalidad), y de conciliar ambos con la razón, lo que significa la posibilidad de una vida sensata para todos y comprendida como tal por todos”.³²

2. Estado y derecho: el monopolio de la coacción física legítima

Hermann Heller enuncia algunas conclusiones sobre las interrelaciones entre el Estado y el derecho. “Hay que concebir al Derecho como la condición necesaria del Estado actual, y asimismo, al Estado como la necesaria condición del Derecho del presente. Sin el carácter de creador de poder que el derecho entraña no existe ni validez jurídica normativa ni poder estatal; pero sin el carácter de creador de derecho que tiene el poder del Estado no existe posibilidad jurídica ni Estado. (...) Todo grupo de dominación precisa a la larga la creencia de que sus principios jurídicos y, por éstos, sus preceptos jurídicos poseen una fuerza obligatoria general. (...) Sólo el derecho que pretenda servir la justicia podrá obligar, a los mismos que mandan, a realizar aquellas acciones gracias a las cuales se constituye el poder del Estado”.³³

Para hacer respetar la ley y defender así el estado de derecho, el Estado debe contar con instrumentos adaptados, disuasivos o represivos, y utilizarlos con exclusividad. Es por ello que se lo reconoce como la única institución con el derecho de ejercer la coacción física; de otro modo, regiría la ley del más fuerte, la búsqueda de soluciones a los litigios privados por la violencia y la lógica sin fin de la venganza entre clanes.

Tal es la raíz de la definición clásica de Max Weber, que señalamos en la Introducción de este libro I. Max Weber, autor que examina en profundidad los aspectos históricos y sociológicos, define al Estado como “aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio –el concepto de ‘territorio’ es esencial a la definición– reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima”. El Estado es la “fuente única del ‘derecho’ de coacción”.³⁴

³² *Ibid.*, p. 179.

³³ Hermann Heller, *Teoría del Estado*, *op. cit.*, pp. 208 y 209.

³⁴ Véase Max Weber, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969 (la primera edición en alemán es de 1922), tomo 2, pp. 1056 y 1057.

3. Un enfoque alternativo: el Estado basado en las relaciones de dominación

Michel Foucault presenta otro enfoque sobre la naturaleza del Estado.³⁵ En lugar de basar su análisis en el contrato social que fundaría el Estado, privilegia el análisis en términos de relaciones de dominación. Contradice las tesis del contrato social como matriz del poder político, contrato por el cual los individuos ceden a la organización estatal parte del derecho originario constitutivo de la soberanía.

Afirma que “en el caso de la teoría jurídica clásica del poder, el poder es considerado como un derecho que se poseería como un bien, y que en consecuencia, se podría transferir o alienar, de modo parcial o total, por un acto jurídico o un acto fundador de derecho –poco importa por el momento– que sería del orden de la cesión o del contrato. El poder concreto es el que todo individuo tiene y que cedería, total o parcialmente, para constituir un poder, una soberanía política. La constitución del poder político se hace entonces en esta sucesión, en ese conjunto teórico al que me refiero, sobre el modelo de una operación jurídica que sería del orden del intercambio contractual. En consecuencia, se manifiesta una analogía, que corre a lo largo de estas teorías, entre el poder y los bienes, el poder y la riqueza”.³⁶

Sostiene Foucault que “más que orientar la investigación sobre el poder del lado del edificio jurídico de la soberanía, del lado de los aparatos del Estado, del lado de las ideologías que lo acompañan, (...) es necesario orientar el análisis del poder del lado de la dominación (y no de la soberanía), del lado de las operaciones materiales, del lado de las formas de sujeción, del lado de las conexiones y utilizaciones de los sistemas locales de estas sujeciones y del lado, en fin, de los dispositivos del saber”.³⁷

Sin embargo –continúa Foucault– “no hay que buscar (...) una suerte de soberanía, fuente de los poderes: por el contrario, hay que mostrar cómo los diferentes operadores de la dominación se apoyan unos sobre los otros, se reenvían los unos a los otros, en un cierto número de casos

³⁵ Véase Michel Foucault, *Il faut défendre la société*, Paris, Gallimard/Seuil, 1997, pp. 21 a 36.

³⁶ *Ibid.*, p. 14.

³⁷ *Ibid.*, p. 30.

se refuerzan y convergen, en otros casos se niegan o tienden a anularse. No quiero decir, por cierto, que no hay, o que no se puede ni esperar ni describir los grandes aparatos de poder. Pero creo que éstos funcionan siempre sobre la base de estos dispositivos de dominación”.³⁸

Más concretamente, recuerda que “la guerra ha presidido el nacimiento de los Estados: el derecho, la paz, las leyes, nacieron en la sangre y el barro de las batallas. Pero por eso no hay que oír las batallas ideales, las rivalidades tales como la imaginan los filósofos y los juristas: no se trata de una suerte de salvajismo teórico. La ley no nace de la naturaleza, al lado de las fuentes que frecuentan los primeros pastores; la ley nace de las batallas reales, de las victorias, de las masacres, de las conquistas que tienen sus fechas y sus héroes de horror; la ley nace de las ciudades incendiadas, de las tierras devastadas”.³⁹

Foucault concluye entonces, que “para llevar a cabo el análisis concreto de las relaciones de poder, es necesario abandonar el modelo jurídico de la soberanía. Este, en efecto, presupone al individuo como sujeto de derechos naturales o de poderes primitivos; se da por objetivo rendir cuenta de la génesis ideal del Estado; en fin, hace de la ley la manifestación fundamental del poder”. En cambio, sería necesario intentar estudiar el poder, no sólo a partir de sus orígenes sino de su funcionamiento. “Más que investigar una cesión inicial de poder, es necesario buscar cómo las relaciones de sujeción pueden fabricar sujetos. Más que averiguar el punto central desde donde derivarían todas las formas de poder, primero es necesario dejarlas valer en su multiplicidad, sus diferencias, su especificidad, su reversibilidad: estudiarlas entonces como relaciones de fuerza que se entrecruzan, reenvían las unas a las otras, convergen o, al contrario tienden a anularse. En fin, más que acordar un privilegio a la ley como manifestación de poder, es mejor intentar señalar las diferentes técnicas de coacción que emplea”.⁴⁰ Con este enfoque, un sujeto histórico estará basado en las modalidades de sujeción.

³⁸ *Ibid.*, p. 39.

³⁹ *Ibid.*, p. 43.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 239.

III. Enfoque sociológico o en términos de poder

1. Maquiavelo, fundador de la sociología política

El enfoque sociológico o en términos de poder, no se detiene en los aspectos espirituales o formales, sino que incluye el contenido de la acción del Estado.

“Si se tiene presente que el objeto de la teoría del Estado es el conocimiento integral de un *status* concreto histórico, desde el estrato más profundo de la concepción del mundo que lo sostiene, hasta las instituciones estatales jurídicamente organizadas y las fuerzas político-sociales que vivifican esas instituciones, podrá reconocerse a Maquiavelo como fundador de la teoría del Estado o sociología política”.⁴¹

Maquiavelo (1469-1527) interpretaba una necesidad histórica: terminar con las diferentes dominaciones extranjeras que sufría la península italiana, disgregada en varios Estados, y propender a la unidad. Su método partía de una descripción profunda del pasado histórico y de la realidad política, para después determinar la forma en que podía actuarse sobre ella. En su obra pueden distinguirse tres ejes: el primero, aplica a la actividad del príncipe una racionalidad egoísta y utilitarista; en segundo lugar, considera grupos o clases heterogéneas, con intereses contrapuestos y conflictivos; en tercer término, introduce la “*virtù*”, cualidad de los hombres y de las instituciones que permite adaptarse a la fortuna y actuar para influir sobre los acontecimientos en beneficio de la *città*.⁴²

Si seguimos esta orientación general sociológica o en términos de poder que inspiró a Maquiavelo, podemos identificar dos grandes líneas contemporáneas: primero, la que considera a los procesos de dominación y al ejercicio del poder como atribución del Estado, con prescindencia de la estructura económica, social y política interna (encarnada por Georges Burdeau, y también por el ya citado Max Weber); y segundo, la contrapuesta, que sostiene que esas estructuras son las que determinan las acciones de

⁴¹ Arturo Enrique Sampay, *op. cit.*, p. 30.

⁴² Véase Michel-Pierre Edmond, «Machiavel», en F. Chatelet, O. Duhamel y E. Pisier, *Dictionnaire des oeuvres politiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1986, p. 493.

dominación y poder del Estado. En esta última línea destacan pensadores como Carlos Marx, Antonio Gramsci, Claus Offe y James O'Connor.

2. Ejercicio del poder como atribución del Estado: Burdeau

Una definición en la que confluyen lo jurídico y lo sociológico es la de Burdeau: “el Estado es el poder institucionalizado y es la institución en la que se encarna ese poder”.⁴³ Entiende por poder “la facultad de mandar de tal manera que se sea obedecido. No es el derecho ni la posibilidad de mandar, es simplemente el fenómeno que expresa la ejecución de la orden dada”.⁴⁴

“En este contexto, la dominación es la manifestación concreta y empírica del poder; y el poder es la posibilidad de un individuo, grupo o sistema de hacer triunfar su propia voluntad en el seno de una relación social, contra las resistencias. La dominación se basa en la posibilidad de encontrar a personas dispuestas a obedecer la orden que les ha sido dada. Ni una ni otra son exclusivamente políticas. En este enfoque, se plantea una visión unificada del Estado, que expresaría así la voluntad nacional”.

Burdeau discute en qué medida el ejercicio de ese poder es (y puede ser) neutro respecto de los intereses de los grupos y clases sociales que componen la sociedad. “El Estado expresa y garantiza la idea de derecho que legitima su poder; los gobernantes llevan a la práctica esta idea, adaptando sus exigencias a las fluctuaciones de la coyuntura. Es en esta proposición que reside la clave del problema de la neutralidad”. En consecuencia, la neutralidad del Estado “no es absoluta porque la idea de derecho que sirve, lo obliga a garantizar la existencia de una sociedad libre. Es relativa, pues estando asegurada esa libertad, no debe tomar partido sobre el contenido de las políticas que traducen el ejercicio de esa libertad”.⁴⁵

⁴³ Véase Georges Burdeau, *op. cit.*, p. 245.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 104.

⁴⁵ Véase Georges Burdeau, *op. cit.*, pp. 278 a 281. Dice Burdeau: “si el Estado no es neutro en tanto que agente de realización de la idea de derecho, esta idea puede referirse a una representación del orden deseable cuya figura sería evolutiva. Más que definir de una vez por todas los valores sobre los que debe reposar, puede admitir que sean fijados por el libre juego de las fuerzas que se afrontan en la colectividad”. Sin embargo, existe un límite: es el que “salvaguarda la competencia prohibiendo a las fuerzas que ha favorecido que bloqueen el juego”. Esta idea del derecho lleva al

3. El Estado y el poder como resultado de la estructura económica, social y política interna.

3.1. Marx

Marx nunca escribió el libro sobre el Estado que figuraba en su programa de trabajos. Sin embargo, en sus obras y en las de Engels⁴⁶ figuran puntos de vista importantes. Unido a la abundante bibliografía posterior, permite determinar una posición marxista sobre el Estado.

En la definición clásica contenida en el *Manifiesto Comunista* se parte de la base de que “la historia de toda la sociedad hasta nuestros días, es la historia de la lucha de clases”; y que “el gobierno moderno no es más que un comité que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa”.⁴⁷

En *El Capital*, Marx aclara que “La forma económica específica en la cual el sobre-trabajo no pagado es arrancado a los productores directos, determina el sistema de dominación y de servidumbre tal como resulta directamente de la producción misma y, a su vez, reacciona sobre ésta. Es sobre ese fundamento que se constituye la comunidad económica tal como nace de las relaciones de producción, y es sobre él que reposa igualmente la estructura política específica de la comunidad. Es siempre en las relaciones inmediatas entre los dueños de las condiciones de producción y los productores directos donde es necesario buscar el secreto íntimo, el fundamento escondido de toda la estructura social, así como la forma política de las relaciones de soberanía y de dependencia, en síntesis, de la forma del Estado en una época histórica dada”.⁴⁸

Friedrich Engels completa este enfoque en su *Anti-Düring*, donde sostenía que en la sociedad comunista, el gobierno de las personas es

concepto de “poder abierto”, en el que se distingue con la mayor claridad la dualidad Estado-gobierno.

⁴⁶ Friedrich Engels, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado* (1884) y *Anti-Düring* (1878).

⁴⁷ Véase Karl Marx, *Oeuvres, Économie*, II, Paris, Editions Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1963, tomo I, pp. 161 y 163.

⁴⁸ Véase Karl Marx, *El Capital, Libro III, Sexta Sección*, en *Oeuvres, Économie, cit.*, II, pp. 1400 y 1401.

reemplazado por la administración de las cosas y la dirección de las operaciones de producción; el Estado no es abolido, sino que se extingue.

Desde esta base conceptual, diversos teóricos marxistas han profundizado el análisis acerca del significado y funciones del Estado. En primer término, Lenin considera al Estado como “una organización especial de la fuerza, una organización de la violencia para reprimir a una clase cualquiera. ¿Qué clase es la que el proletariado tiene que reprimir? Sólo es, naturalmente, la clase de los explotadores, es decir, la burguesía”.⁴⁹

3.2. Enfoques instrumentalista, estructuralista y basado en el funcionamiento del Estado

Con posterioridad, han existido diversas posiciones teóricas, de raíz marxista, algunas de las cuales reseñaremos a continuación.⁵⁰ Según una clasificación comprensiva de la mayoría de estas corrientes, pueden distinguirse las instrumentalistas, las estructuralistas y aquellas que toman como eje a los mecanismos internos del Estado.⁵¹

La tesis instrumentalista afirma en síntesis que el Estado sirve los intereses de la clase capitalista porque está sometido a su control. Ralph Miliband afirma que “según el esquema marxista, la ‘clase imperante’ de la sociedad capitalista es la que posee y controla los medios de producción

⁴⁹ Véase Lenin, *El Estado y la revolución*, Moscú, Editorial Progreso, 1966, p. 23.

⁵⁰ Un panorama de la situación se encuentra en Heinz Rudolf Sonntag y Héctor Valecillos, *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, México, Siglo XXI Editores, 1983 (primera edición en 1977), en especial el artículo sobre “Recientes desarrollos de la teoría marxista del Estado capitalista”, de David A. Gold, Clarence Y. H. Lo y Erik Olin Wright. Véase además Ralph Miliband, *El Estado en la sociedad capitalista*, México, Siglo XXI Editores, 1970 (primera edición en inglés en 1969); James O’Connor, *The fiscal crisis of the State*, Nueva York, St. Martin’s Press, 1973; Claus Offe, *Lo Stato nel capitalismo maturo*, Milan, Etas Libri, 1977, y “Political authority and class structures, analysis of late capitalist societies”, en *International Journal of Sociology*, vol. II, núm. 1, 1972; Nicos Poulantzas, *Clases sociales y poder político en el Estado capitalista*, México, Siglo XXI Editores, 1969 (primera edición en francés en 1968); Alan Wolfe, *Los límites de la legitimidad, contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*, México, Siglo XXI Editores, 1980 (primera edición en inglés en 1977); y Erik Olin Wright, *Clase, crisis y Estado*, Madrid, Siglo XXI Editores, 1983 (primera edición en inglés en 1978).

⁵¹ Véase David A. Gold, Clarence Y. H. Lo y Erik Olin Wright, *op. cit.*, pp. 24 y ss.

y, en virtud del poder económico de tal manera detentado, puede utilizar al Estado como instrumento para el dominio de la sociedad”.⁵² A su vez, Gold, Lo y Wright señalan que “las investigaciones que se asocian con esta perspectiva se han centrado esencialmente en el estudio de la naturaleza de la clase que gobierna, los mecanismos que ligan esta clase al Estado y las relaciones concretas entre las políticas estatales y los intereses de clase”.⁵³

Los análisis estructuralistas sostienen que las funciones del Estado dependen de las estructuras de la sociedad más que de las personas que detentan poder estatal. Parten del estudio de la estructura de clases de la sociedad, en especial de las contradicciones que se plantean en el plano económico, y examinan la forma cómo el Estado canaliza esas contradicciones.⁵⁴ Nicos Poulantzas explica que “el Estado capitalista no debe ser considerado como una entidad intrínseca sino como una relación, más exactamente como una condensación de relaciones de fuerza entre clases y fracciones de clases, tales como se expresan siempre de modo específico, en el seno mismo del Estado.”⁵⁵

Entre quienes toman como eje los mecanismos internos de funcionamiento del Estado figuran Antonio Gramsci, Claus Offe y James O’Connor.

3.2.1. *Antonio Gramsci*

Gramsci distingue sociedad política y sociedad civil; se concentra en el estudio de la acción del grupo hegemónico. En su esquema, “la noción general de Estado incluye elementos que atañen a la noción de sociedad civil (en el sentido que podría decirse que Estado = sociedad política +

⁵² Véase Ralph Miliband, *op. cit.*, p. 24.

⁵³ Véase David A. Gold, Clarence Y. H. Lo y Erik Olin Wright, *op. cit.*, pp. 26 y 27.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 32.

⁵⁵ Véase Nicos Poulantzas, *Repères*, Paris, François Maspero, 1980, p. 123. “El Estado posee la función particular de constituir el factor de cohesión de los niveles de una formación social. Esto es precisamente lo que el marxismo expresó al concebir al Estado como factor de ‘orden’, como ‘principio de organización’, de una formación, no ya en el sentido corriente de orden político, sino en el sentido de la cohesión del conjunto de los niveles de una unidad compleja, y como factor de regulación de su equilibrio global, en cuanto sistema” (pp. 43 y 44).

sociedad civil), esto es, hegemonía acorazada de coerción”.⁵⁶ En síntesis, “el Estado es el instrumento para adecuar la sociedad civil a la estructura económica”.⁵⁷

Además, para Gramsci el Estado “es todo el complejo de actividades prácticas y teóricas con las cuales la clase dirigente no sólo justifica y mantiene su dominio, sino también logra obtener el consenso activo de los gobernados”.⁵⁸ “El Estado aparece como el espacio en el que se organizan las relaciones entre dominantes y dominados y esa función mediadora la cumplen los intelectuales”.⁵⁹

3.2.2. *Claus Offe*

A su vez, Claus Offe analiza el funcionamiento interno del Estado y las restricciones que le son impuestas para asegurar su carácter de clase. Incorpora la categoría de “mecanismos selectivos”, que son mecanismos institucionales diversos, que convergen para cumplir tres funciones de defensa del sistema.

El primer mecanismo consiste en la selección negativa, por la cual se excluyen sistemáticamente de la acción del Estado a los intereses anticapitalistas. Estos filtros pueden ser estructurales (como la garantía constitucional a la propiedad privada), ideológicos (temas que se excluyen de la consideración y otros cuya solución se favorece), procesales (normas de procedimiento que favorecen o impiden decisiones) y represivos (eliminación por la fuerza de posibilidades concretas).

El segundo se refiere a la selección positiva, que privilegia a las soluciones que favorecen los intereses globales del capitalismo, en contra de aquellas que sostienen a intereses específicos de grupos de capitalistas; se manifiesta por “políticas de asignación” (coordinación y regulación de recursos ya existentes) y “políticas de producción” (para impulsar la acumulación de capital).

⁵⁶ Véase Antonio Gramsci, *Note sul Machiavello, sulla politica e sullo stato moderno*, Turín, Einaudi, 1966, pp. 131 y 132.

⁵⁷ Véase Antonio Gramsci, *Quaderni del carcere*, Turín, Edizione critica dell’Istituto Gramsci, 1975, cuaderno 10, p. 1253, citado en Juan Carlos Portantiero, *Los usos de Gramsci*, Buenos Aires, Folios Editores, 1983, p. 45.

⁵⁸ *Ibid.*, cuaderno 15, p. 1765, citado en Juan Carlos Portantiero, *op. cit.*, p. 45.

⁵⁹ Véase Juan Carlos Portantiero, *op. cit.*, p. 47.

El tercer mecanismo es el que Offe llama “selección enmascarante”, que consiste en la apariencia de neutralidad de clase que asumen las instituciones del Estado, mientras eliminan las opciones anticapitalistas; estos ejemplos pueden pasar desapercibidos en épocas de auge, pero se ponen en evidencia en ocasión de las crisis.⁶⁰

3.2.3. *James O'Connor*

James O'Connor parte de la base que el Estado debe “tratar de satisfacer dos funciones básicas y a menudo contradictorias: acumulación y legitimación. Esto significa que el Estado debe intentar mantener o crear condiciones en las cuales sea posible la acumulación rentable de capital. Además, el Estado debe tratar de mantener o crear las condiciones necesarias a la armonía social. Un Estado capitalista –dice O'Connor– que empleara abiertamente sus fuerzas coercitivas para ayudar a una clase a acumular capital a expensas de otras clases, perdería su legitimidad y socavaría por tanto el fundamento, la lealtad y el apoyo de que gozara. Pero un Estado que ignorara la necesidad de favorecer el proceso de acumulación de capital se arriesgaría a agotar la fuente de su propio poder: la capacidad de la economía de generar excedentes y los impuestos sobre este excedente (como sobre otras formas de capital). (...) Los gastos estatales tienen un carácter doble de capital social y de gasto social que corresponden a dos funciones básicas del Estado capitalista”.⁶¹

IV. Conclusión

En síntesis, el concepto de Estado es multifacético y se lo puede considerar desde puntos de vista diferentes (filosófico, jurídico, sociológico), por lo cual esos distintos enfoques no son necesariamente excluyentes, y pueden, por el contrario, complementarse. Ha sido abordado por diferentes teorías, que propusieron visiones diversas (aunque a veces confluyentes) sobre la naturaleza del Estado. Cada una a su manera, relacionaron el Estado con la

⁶⁰ Véase Claus Offe, *Lo Stato nel capitalismo maturo*, Milan, Etas Libri, 1984 (primera edición en 1977); y “Political authority and class structure, an analysis of late capitalism society”, en *International Journal of Sociology*, vol. II, n° 1, 1972.

⁶¹ Véase James O'Connor, *The fiscal crisis of the State*, *op. cit.*, pp. 26 a 31.

naturaleza humana y la comunidad, consideraron su rol en la gestión de la tensión entre lo universal y lo individual, entre el bien común y el interés personal, y exploraron la relación entre el Estado, la democracia y la libertad; dentro de este enfoque filosófico, el elemento estructurante que da su racionalidad al Estado es el Bien Común.

Desde un enfoque jurídico, el Estado es definido como ordenamiento jurídico territorial soberano, conjunto orgánico de las instituciones de una comunidad reglado por leyes, y detentor del monopolio de la violencia legítima, mediante el cual hacer observar el estado de derecho. Ahora bien, este último no es necesariamente el resultado de un “pacto social” à la *Rousseau*; una visión alternativa ve en él a un sistema de dominación de un grupo social por otro.

Esto nos lleva al tercer enfoque de la naturaleza del Estado, que es el sociológico, atento a la acción del Estado, esto es el ejercicio del poder. Pueden distinguirse dos corrientes dentro de este enfoque, según que centren el análisis en el uso del poder y los mecanismos de dominación estatales en general, o que sitúen al Estado dentro de la estructura económica y la configuración social vigentes, que son las que en última instancia determinan sus funciones y su naturaleza. Si en el primer enfoque es posible atribuir algún grado de neutralidad al Estado, en el segundo se destaca su papel para reproducir la estructura social y económica (en beneficio pues de las clases dominantes), no solamente a través de la coerción y la selección, sino también mediante el apoyo a la acumulación y la legitimación del orden vigente.

A la hora de la práctica, habrá que considerar qué teoría puede mejor rendir cuenta de los acontecimientos; y a la hora de actuar, cuán fieles o herejes son los Estados con respecto a las teorías que defienden.

B. La práctica

Hasta aquí reseñamos algunas interpretaciones teóricas acerca de la naturaleza y funciones del Estado. En la perspectiva de este *Manual*, es necesario confrontarlas con la realidad para valorarlas. En ese sentido, consideramos cuatro parámetros: primero, la situación de los Estados, que están condicionados por la situación económica y financiera internacional; segundo, el grado de desarrollo de los países de que se trata; tercero, el estilo de desarrollo que prevalece y que determina el sistema político-económico-social que predomina en ellos; y cuarto, la índole del poder que está en juego.

I. El Estado en la encrucijada de la crisis económica y financiera internacional

La crisis económica y financiera que se desencadenó en 2008 tiene una influencia decisiva en la mayoría de los países. Plantea problemas que afectan la base misma del sistema económico y financiero mundial. Desde varios puntos de vista, es una crisis extraordinaria.⁶² Lo es por su magnitud, ya que el producto bruto mundial, que había crecido sin interrupción desde la Segunda Guerra Mundial, en 2009 disminuyó en 2,2%. Lo es también por su extensión, ya que afectó a todas las regiones del mundo, con caídas absolutas en la actividad económica de los países desarrollados y “en transición”⁶³ así como una mezcla de caídas y fuertes desaceleraciones en los países en desarrollo.

Fueron también notables la fuerza y la rapidez con que una falencia en apariencia menor (la pinchadura de la burbuja de los préstamos *subprime* en el mercado inmobiliario norteamericano) contagió a los mercados financieros mundiales e impactó en la producción, el empleo y el comercio internacional. Esa rapidez en la difusión de la crisis contrasta con la lentitud de su resolución, en especial en muchos países desarrollados.

Una crisis de esta magnitud y características cuestiona los fundamentos del sistema económico y del modelo de crecimiento que llevaron a la crisis. Ya no se trata de crisis de economías del Tercer Mundo o de países ex socialistas, que fueron atribuidas por los neoliberales a una institucionalidad insuficiente, mercados subdesarrollados, o a la mala praxis de agentes y gobiernos dados al “populismo”, el intervencionismo y la corrupción. Es esta una crisis surgida de los mercados financieros más sofisticados en las economías más ricas del planeta, que encabezan todos los *rankings* de eficiencia y buena gobernanza

⁶² Sobre la crisis internacional, véase Alfredo Eric Calcagno y Alfredo Fernando Calcagno, *El Universo Neoliberal. Recuento de sus lugares comunes*, Madrid, Ediciones Akal S. A., 2015, pp. 31 a 44.

⁶³ De acuerdo con la clasificación utilizada por las Naciones Unidas, se consideran “países en transición” aquellos países que abandonaron el sistema socialista y retornaron al capitalista. Se excluye sin embargo a los que han integrado la Unión Europea (desde entonces se los considera “países desarrollados”, aunque a veces también se los denominen “periféricos” o “emergentes”) y a economías mixtas como China y Vietnam, clasificadas como “países en desarrollo”.

elaborados por el Banco Mundial y otros organismos que promueven las instituciones y políticas “amistosas con los mercados”. El problema no se origina entonces en un funcionamiento imperfecto de las instituciones o en la mala instrumentación de determinadas políticas, sino en la naturaleza misma de esas instituciones y de las políticas que aplican.

La crisis volvió a mostrar el papel esencial del Estado para preservar, en lo esencial, el sistema económico. En efecto, éste debió intervenir de manera masiva para evitar el derrumbe del sistema financiero de los principales países desarrollados y sostener la demanda agregada ante la caída del gasto privado. Más allá de su acción clave para enfrentar la crisis, los gobiernos y grupos dominantes de muchos países “redescubrieron” la importancia de un Estado regulador (en particular del sistema financiero), capaz de proveer una red de contención social y de conducir una política industrial. Por cierto, esta toma parcial de conciencia no se ha traducido de manera cabal en las políticas aplicadas (los *lobbies* financieros y otros sectores de poder se han opuesto), pero al menos la crisis modificó de manera radical los términos de la discusión sobre el rol del Estado.

En síntesis, esta crisis no es un mero problema coyuntural que se podría superar por el juego espontáneo de los mercados y sin cambios de fondo, para volver a la modalidad de crecimiento anterior a 2008. Es más bien la crisis estructural de un patrón de crecimiento caracterizado por el predominio de las finanzas sobre la economía real, una desigualdad creciente en la distribución del ingreso y la riqueza, un menor rol económico, social y regulador del Estado y la consiguiente expansión de desequilibrios externos e internos –con su correlato en términos de endeudamiento creciente de gobiernos, empresas y familias– que parece poco sostenible. Para superarla es preciso que un proceso político revise los fundamentos del funcionamiento económico y establezca una nueva modalidad de crecimiento. Tal proceso político debe tener como protagonista al Estado.

II. El Estado según las características de los países

1. Diferentes acciones de los Estados: grados de desarrollo y sistemas políticos

La situación de una Nación agraria de la periferia económica mundial es distinta de la de un país industrial de una región desarrollada; así como

tienen diferencias sustanciales países gobernados por un conglomerado militar-industrial, o financiero-mediático, o por un régimen que reivindicque la articulación del Estado con la Nación y el pueblo. En una primera diferenciación general, sintetizaremos algunos rasgos de la función del Estado en países desarrollados y subdesarrollados.

En una evaluación de la función económica y social del Estado debemos considerar varios aspectos: su función como orientador general de la actividad económica, que supone la elaboración de las estrategias generales; la formulación y la aplicación de planes que orienten el desarrollo económico y social; las actividades que realiza en los sectores sociales (provisión de un ingreso medio garantizado y servicios de salud, educación, vivienda y seguridad social); las tierras y las empresas que son de propiedad del Estado; la gestión monetaria y fiscal; las políticas sectoriales (en especial las relacionadas con la agricultura, la industria y la investigación y desarrollo tecnológicos); y los procesos de integración internacional.

En un primer análisis, sobresale la diferencia del papel del Estado en los países desarrollados y en los subdesarrollados. No sólo por el diferente grado de autonomía en la toma de decisiones públicas en cada grupo de países, sino también por los fines perseguidos, el grado de homogeneidad o heterogeneidad interna y la gravitación internacional de cada uno. Veamos, a grandes rasgos, la acción del Estado en algunos países desarrollados y en otros subdesarrollados.

2. El Estado en algunos países desarrollados

Con respecto a los países desarrollados, reseñaremos algunos rasgos de la actividad estatal en la historia reciente en Estados Unidos, Alemania, Francia y Japón.⁶⁴

2.1. Las estrategias globales

Después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos emergió triunfante en materia de estrategia global, para convertirse en la mayor

⁶⁴ Véase Alfredo Eric Calcagno, *El Estado en países desarrollados: La acción pública en Alemania, Estados Unidos, Francia y Japón: enseñanzas para América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 1993.

potencia mundial. Francia soportó la situación ambigua de ser un país que primero perdió la guerra, pero después organizó su resistencia interna, en las colonias y en otros países, con un ejército que contribuyó a la victoria final; y tuvo un líder –Charles de Gaulle– que supo transformar una derrota militar en un triunfo político. Alemania y Japón, como potencias derrotadas, sufrieron la ocupación enemiga y lograron su reconstrucción exitosa, aunque condicionada, hasta recuperar su anterior jerarquía de potencias mundiales.

Vemos con claridad la importancia del papel del Estado al analizar la acción estatal con respecto al régimen de acumulación de capital y a las modalidades de reproducción económica.

En primer lugar, la progresión y la coherencia de la acumulación de capital son la esencia de la política económica, y están determinadas en gran medida por las decisiones estatales. Las modalidades de la reproducción económica, también dependen de la acción del Estado por muchos motivos, entre los cuales podemos señalar: i) la política monetaria está determinada por las decisiones del Banco Central; ii) la relación capital-trabajo depende de las formas de contratación colectiva y de su convalidación estatal; iii) las formas de la competencia están sujetas a las leyes antimonopolios y al comportamiento empresarial; iv) las modalidades de adhesión al régimen internacional dependen del poder y de la capacidad negociadora de los Estados, y v) el Estado aparece como “la totalización, a veces contradictoria, de un conjunto de compromisos institucionalizados” (véase Robert Boyer, *La théorie de la régulation*, Paris, La Découverte, 1986).

2.2. Algunos instrumentos de política económica

Está claro que la acción del Estado fue fundamental para dar impulso a los proyectos de expansión y transformación económica y social.⁶⁵ En los

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 43 y ss. Los siguientes ejemplos sintetizan la construcción de estrategias globales en cuatro potencias mundiales en las décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial.

La estrategia global fue relativamente fácil en Estados Unidos, dado su carácter de potencia hegemónica mundial, que estructuró y aplicó cuando lo consideró necesario su enorme poder militar; sobre esa plataforma, unida a su poder económico, impuso su moneda como moneda mundial y apoyó la acción de sus empresas transnacionales. En una etapa practicó el fordismo como principio de organización del trabajo, régimen de acumulación y modo de regulación; después, como resultado de otra decisión gubernamental, ejecutó una política económica ortodoxa neoconservadora, mantenida por los presidentes

ejemplos citados de Estados Unidos, Alemania, Francia y Japón, existió una coalición de poder que elaboró y ejecutó las políticas. Los países donde se

Ronald Reagan (1981-1989) y George H. W. Bush (1989-1993). De esos años data una concentración creciente del ingreso en manos del 1% más rico y una disminución de la parte de los asalariados en el ingreso. Bajo el Presidente Bill Clinton (1993-2001) hubo una aceleración del crecimiento económico y el sector público pasó a ser superavitario; pero no aprovechó ese mayor margen de maniobra para revertir la creciente desigualdad y siguió avanzando en el esquema de desregulación financiera. Con George W. Bush (2001-2008) crecieron los déficit fiscal y externo financiados con un endeudamiento creciente, en particular hacia acreedores externos. El consumo se sostuvo sobre la base del crédito y no de la progresión del salario real, pero el crédito también infló una gigantesca burbuja inmobiliaria que, al reventar, desencadenó la crisis financiera global.

En Alemania, luego de la reconstrucción, se aplicó con éxito la “economía social de mercado”, que reforzó la iniciativa privada, con una firme política estatal reguladora (la importante acción estatal marca la diferencia con lo preconizado por nuestros neoliberales vernáculos). Con posterioridad, Alemania fue uno de los ejes de la construcción europea y, en 1990, se adoptó la decisión estatal de unificar la Nación con la incorporación de Alemania del Este, objetivo que condicionó toda su política. Después de la crisis de 2008, asumió casi sin contrapeso, el liderazgo económico en la Unión Europea, a la que imprimió un sesgo de austeridad fiscal que agravó innecesariamente la recesión.

Francia, en la época de posguerra se lanzó a la ejecución de planes, primero llamados de “modernización y equipamiento” y después de “desarrollo económico y social”; se apoyó en una política voluntarista de modernización y no quiso reconstruir sin más la vieja industria de preguerra; se basó en las nacionalizaciones, la planificación, la orientación del crédito bancario y un “pacto socialdemócrata”, por el cual los trabajadores se beneficiarían en sus remuneraciones por las ganancias de productividad (que es la esencia del modelo fordista). Junto con Alemania, fue uno de los ejes de la Comunidad Económica Europea (CEE) y ahora de la Unión Europea (UE). A partir de mediados de los años 80 disminuyó progresivamente la incidencia del Estado en la economía, tratando sin embargo de preservar su sistema de seguridad social. No pudo evitar, sin embargo, la disminución del peso de la industria en el PIB, a diferencia de Alemania y de Japón.

Por su parte, después de la derrota, Japón recuperó su independencia y reconstruyó el país con tal vigor que hoy es una de las potencias mundiales. Para ello, comenzó por jerarquizar su mercado interno; construyó un importante sector industrial y pagó sus importaciones con exportaciones de manufacturas y no con endeudamiento o inversiones extranjeras. Contó en esta labor con la conducción del Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI), que reservó el mercado nacional para los capitales japoneses, organizó una estructura oligopólica, aplicó una política selectiva de los sectores que había que desarrollar y, además de orientar y conducir el proceso, canalizó el financiamiento. Esta fue la tarea de un Estado fuerte, con un gobierno de pocas dimensiones y con una interpenetración y coincidencia de intereses entre los grandes negocios y el Estado (lo que era bueno para Mitsubishi era bueno para el Japón). Este fue el resurgimiento del Japón y su política en los decenios siguientes a la posguerra. Actualmente, las cuestiones que enfrenta son diferentes, con el envejecimiento de la población, la tendencia a la deflación y la baja tasa de crecimiento posterior al estallido de la burbuja financiera e inmobiliaria en 1990.

advierde este hecho con más claridad son Japón y Alemania. En el primer caso, el gobierno amalgama el poder político y el económico; así, el Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI) organizó la estructura que manejó la industria y le garantizó el mercado interno. En Alemania, la cogestión obrera en las empresas y la alternancia demócrata cristiana y social demócrata aseguraron un consenso social y político con respecto a las políticas económicas.

En cuanto a la prestación de servicios públicos, el cuadro 1 muestra en qué medida importante los servicios públicos estuvieron a cargo de empresas estatales que hicieron posible el enorme crecimiento económico de la Europa de posguerra. Era un gigantesco plan de reconstrucción y desarrollo,

**Cuadro 1. Estados Unidos, Alemania, Francia y Japón:
empresas públicas, por servicio e industria, 1989
(en porcentajes del valor agregado)**

	Estados Unidos	Alemania	Francia	Japón
Correos	90	100	100	100
Telecomunicaciones	0	100	100	33
Electricidad	25	75	100	0
Gas	0	50	100	0
Petróleo	0	25	-	0
Carbón	0	50	100	0
Ferrocarriles	25	100	100	25
Transporte aéreo	0	100	75	0
Transporte caminero	0	25	50	0
Siderurgia	0	0	75	0
Industria naviera	0	25	0	0

Nota: La participación pública en la actividad petrolera de Francia, que tenía lugar a través de una empresa mixta (Elf Aquitaine), no está cuantificada.

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Études économiques de l'OCDE* 1990, Paris, 1991, p. 79.

que por su magnitud sólo estaba al alcance del Estado, como resultado de decisiones políticas. Además, ese plan debía tener una clara orientación industrialista, para lo cual debía reconstituirse la infraestructura económica y las industrias básicas. De tal modo, articularon con éxito, en el contexto

de una economía mixta, la nacionalización de los servicios públicos con la pujante actividad privada; y a poco andar, el mercado fue ensanchado con la constitución del Mercado Común Europeo. Las nacionalizaciones fueron el instrumento fundamental de muy fuertes inversiones y de la integración regional. Una vez obtenidas esas finalidades, en muchos casos se traspasaron al sector privado ciertas actividades que estaban nacionalizadas.

3. El Estado en países latinoamericanos

3.1. La necesidad de un Estado capaz de liderar el desarrollo

Las enseñanzas que surgen para América Latina de lo ocurrido en los países desarrollados son muy diferentes al vaciamiento del Estado preconizado por los neoliberales.

Uno de los problemas de los países latinoamericanos es que sus Estados en general carecen de objetivos claros, de capacidad operativa y de consistencia política; en particular, no logran imponer el interés nacional por sobre el de determinados grupos económicos. Carecen de planificación.

De allí que una de las mayores dificultades existentes en algunos casos sea la construcción de un Estado representativo, capaz de interpretar el modelo de país a que aspira la sociedad y de concretarlo en la realidad. Para construir sociedades más justas y homogéneas, la solución pasa quizás por la acción pública en el marco de una democracia integradora. De allí que el tema de la capacidad operativa del Estado sea fundamental y que todas las acciones que se ejecuten para mejorarla sean de la mayor importancia.

Debe tenerse en cuenta la gravitación del Estado como propietario y productor de bienes y servicios. Esta función, que fue impugnada en América Latina por la ola neoliberal ha sido de la mayor importancia no solamente en los países desarrollados sino también en el proceso de desarrollo latinoamericano. Ante todo sirve para que la sociedad disponga de áreas físicas o preste servicios que se rijan por criterios diferentes del beneficio empresario; de tal modo, es posible alcanzar objetivos que el Estado y la población consideren valiosos. Por ejemplo, puede administrarse una política de cobertura de áreas, calidad de servicios y fijación de tarifas de acuerdo con un enfoque global de mediano y largo plazo, en función del interés general y no de la maximización del lucro a corto plazo. Las formas del Estado variarán según se busque una cosa o la otra.

3.2. Los objetivos

Para alcanzar los objetivos nacionales es necesaria la elaboración de estrategias de largo plazo. El problema radica en que no siempre esos objetivos están claros, o bien son enunciados con un grado excesivo de generalidad.

En la situación actual de muchos países de América Latina, el objetivo a alcanzar es la constitución de sociedades homogéneas, con una modalidad de desarrollo integradora y la progresiva reducción de las desigualdades. En torno a esa meta, deben estructurarse las políticas, con lo cual no sólo se responde a un deber elemental de solidaridad humana, sino que se cumple con un requisito indispensable para el funcionamiento del sistema económico.

Otro objetivo fundamental en algunos países, puede ser el desarrollo de segmentos productivos con fuertes vinculaciones internas, que sean inductores de desarrollo nacional y propagadores de tecnología; y que, al mismo tiempo, tengan una vocación exportadora. La elección de los sectores a impulsar con prioridad dependerá del tamaño del país y de la potencialidad de crecimiento de su mercado interno y subregional (dado por los procesos de integración).

Una de las primeras finalidades es una mayor homogeneidad económica y social.⁶⁶ La heterogeneidad estructural es una de las mayores causas –y a la vez efecto– del subdesarrollo. Su superación implica la desaparición del sector primitivo de la economía y una mayor productividad, lo cual se obtiene, por una parte, por procesos de industrialización, y por la otra por una modernización de la agricultura.⁶⁷

3.3. Los agentes económicos y la sociedad

Una de las mayores dificultades existentes en los procesos de desarrollo, es la falta de coincidencia entre el interés de los grandes negocios y el de la sociedad en su conjunto. Ante esta situación y según su índole, el gobierno suele defender a uno u otro interés, o procura ser árbitro.

⁶⁶ Este tema se tratará con mayor detalle en el libro I, capítulo 2, sobre la homogeneidad y heterogeneidad estructurales en América Latina.

⁶⁷ Véase Aníbal Pinto, “Naturaleza e implicaciones de la ‘heterogeneidad estructural’ de la América Latina”, México, *El Trimestre Económico*, n° 145, 1970, pp. 83 a 100.

En los países de América Latina no existe una coalición de poder del tamaño, orientación y aptitudes de la instalada en los países desarrollados. En general hay pocos grupos empresariales de la magnitud y profesionalidad requeridas; además, en el decenio de 1990, la mayoría de las empresas públicas fueron privatizadas y al mismo tiempo pasaron a ser de propiedad extranjera importantes empresas privadas, industriales, comerciales y financieras.

Por otra parte, una importante proporción de los que tienen capacidad de acción y de manejo, suele distraer parte de sus recursos en actividades escasamente reproductivas (como compra de empresas ya existentes, colocaciones financieras especulativas y consumo de clases altas, entre otros) o fugar sus capitales. A menudo la situación es tan inestable que resulta difícil el cálculo de mediano plazo, y la actividad empresaria se guía por la avidez inmediata. Hasta se echa de menos el sentido del tiempo de las viejas oligarquías terratenientes, para las que al menos existía el mediano plazo; para ellas, la unidad de tiempo era la cosecha anual y no la rueda diaria de la bolsa de valores... (no existían los silos-bolsa).

Es un viejo debate que enfrentó, entre otros, a los partidarios del libre cambio en el siglo XIX y la escuela histórica alemana. Friedrich List, el economista alemán que en la primera mitad del siglo XIX abogó por un desarrollo autónomo de la industria de su país y fue un firme crítico del libre cambio, contraponía el sentido nacional de los empresarios industriales, a la ausencia de todo escrúpulo nacionalista de los comerciantes.⁶⁸

Por consiguiente, el desarrollo es un proceso que no puede ser dejado sin más en manos de agentes económicos dominantes, nacionales o

⁶⁸ “Si no puede aprovechar la prosperidad de su país, un comerciante especulará sobre sus desgracias, como el hambre y la guerra. Extraerá beneficios de la exportación de animales esenciales para la agricultura. Aprovechará la venta de la maquinaria y *stocks* de empresas industriales en quiebra. Aprovechará la emigración de gerentes de fábrica y trabajadores desempleados urbanos y rurales. También sacará beneficios de la venta de armas a los enemigos de su país. Especulará y ganará dinero comprometiéndose en todas esas actividades dudosas. Envenenará a naciones enteras con su brandy y todavía continuará proclamando su adhesión a la política del ‘laissez faire et laissez passer’”. (Friedrich List, *The national system of political economy*, Londres, Frank Cass, 1983, p. 100; primera edición en alemán en 1841).

extranjeros. Requiere de una política que privilegie los intereses nacionales y populares en el largo plazo, conducido por un agente capaz de obrar por tales intereses, que no existen dentro de una pura lógica de mercado.

III. El Estado según los estilos de desarrollo de los países

1. Relaciones de poder prevalecientes

A través del tiempo, la política ha sido considerada con una doble implicancia: por una parte, como una lucha por conquistar, ejercer y conservar el poder; y por la otra, como un esfuerzo continuado para mejorar la organización social y dar adecuada respuesta a las demandas colectivas. De tal modo, como dos aspectos inseparables de una misma realidad, las fuerzas políticas pugnan por controlar las decisiones políticas o al menos influir sobre ellas, mientras el sentido de la justicia y el concepto de legitimidad orientan la acción o denuncian las desviaciones.

Harold J. Laski sostiene que el Estado “como sistema de imperativos legales es un paralelogramo temporal de fuerzas cuyo carácter cambia a medida que cambian las fuerzas que determinan su posición relativa”; agrega que “el Estado preside un vasto conjunto de intereses, personales y corporativos, que rivalizan entre sí. Su derecho a exigir obediencia debe estar cimentado en su poder de dar carácter máximo a sus respuestas a las demandas sociales”.⁶⁹ Un correcto análisis político debería, pues, considerar ambos elementos, que son inherentes tanto a los hechos diarios como a la configuración del sistema en su conjunto.

La vida cotidiana está protagonizada por fuerzas políticas que pugnan por influir en el mayor grado posible en la sanción de actos de autoridad,⁷⁰ movidas por diversas intenciones y valiéndose de diferentes medios. Así, se procura contribuir al desarrollo nacional o mejorar las respuestas a las

⁶⁹ Harold J. Laski, *Introducción a la política*, Buenos Aires. Siglo Veinte, 1960, pp. 15 y 21.

⁷⁰ Como lo afirma con precisión Harold Lasswell, “el estudio de la política es el estudio de la influencia y del influyente” (*Politics: who gets what, when, how*, Nueva York, Meridian Books, 1960, p. 13).

demandas sociales; o se obra para obtener mayor libertad de acción;⁷¹ o para conquistar ventajas personales o de grupo; o bien, se trata de perjudicar a los antagonistas; o, con más frecuencia, se suman varias o todas estas motivaciones. De estas pugnas constantes, que constituyen la esencia de la vida política, surge la configuración de sistemas o regímenes que conforman estilos de desarrollo.

2. Los estilos de desarrollo

El estudio de las características cualitativas del desarrollo, en forma independiente o como complemento de la magnitud del crecimiento, fue una de las preocupaciones de un importante grupo de científicos sociales (que estructuraron una corriente “por otro desarrollo”) y de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), allá por el decenio de 1960.⁷²

Así quedaba ampliada la definición de desarrollo, que implicaba mucho más que crecimiento, ya que no sólo se refería al dinamismo de los principales agregados económicos, sino a su estructura y proyección política y social. Se sostenía que el desarrollo “consiste en procesos de crecimiento y de cambio relacionados sistemáticamente entre sí (...) y expresa una aspiración por una sociedad mejor”.⁷³ De este modo, para evaluar un proceso de desarrollo, fueron incorporadas otras variables al nivel del PIB *per cápita*: poder político y económico, y condiciones en las áreas social, cultural, tecnológica, sectorial y regional, que distinguen al tipo de sociedad al que se quería llegar.

Dentro de este planteo global, Aníbal Pinto caracterizó al “estilo de desarrollo” como categoría de análisis, vinculándolo con los sistemas (capitalismo y socialismo) y con las estructuras (desarrolladas,

⁷¹ Dice el general André Beaufre que “la lucha por la libertad de acción es la esencia de la estrategia. De ella resulta que la protección de la propia libertad de acción (la seguridad) y la aptitud para privar al adversario de su libertad de acción (por la sorpresa y por la iniciativa), constituyen la base del juego estratégico” (*Introduction à la stratégie*, Paris, Librairie Armand Colin, 1963, p. 121).

⁷² Véase Alfredo Eric Calcagno, “Evolución y actualidad de los estilos de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, n° 42, Santiago de Chile, diciembre de 1990, pp. 55 a 67.

⁷³ Véase Marshall Wolfe, *El desarrollo esquivo: exploraciones en la política social y la realidad sociopolítica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, pp. 23 y ss.

semidesarrolladas y subdesarrolladas). El estilo es entonces la opción política, social y económica adoptada dentro de un sistema y estructura determinados.⁷⁴

Oscar Varsavsky define como “estilo social” al modo de vivir, trabajar y evolucionar de una sociedad, que incluye el estilo de consumo, laboral, tecnológico, científico, artístico y de acción política. Si la sociedad deseada difiere de la vigente sobre todo en las fuerzas productivas y su propiedad, es lógico que el vocablo “estilo” se parezca mucho a la expresión “modo de producción”. Si hay influencia de antropólogos, historiadores o filósofos, coincide con alguna de las acepciones de “cultura”.⁷⁵ En el ámbito económico, se define al estilo de desarrollo como “la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales, con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios”.⁷⁶

En síntesis, el estilo de desarrollo es el resultado de la forma cómo interactúan el Estado, el poder y el mercado en una determinada sociedad (lo que es una cuestión política). En el fondo, se trata de orientar el desarrollo de acuerdo con ciertos valores, que durante muchos años fueron la justicia, la homogeneidad social, la autodeterminación nacional, el equilibrio ecológico y otros análogos.

Los estilos de desarrollo reflejan en la realidad la estructura de poder que existe en un país en una época dada. Tienen como vehículo a las fuerzas políticas, económicas y sociales. Para valorarlo, es importante saber cuál sería el resultado concreto de sus acciones. Presentamos una simplificación en el cuadro 2.

⁷⁴ Aníbal Pinto, “Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, n° 1, Santiago de Chile, primer semestre de 1976, pp. 97 y ss.

⁷⁵ Oscar Varsavsky, *Obras escogidas*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1982, p. 12.

⁷⁶ Aníbal Pinto, *op. cit.*, p. 104.

Cuadro 2. Dos estilos de desarrollo económico opuestos

	Estilo de desarrollo neoliberal	Estilo de desarrollo basado en el Bien Común
Fuerzas principales de dinamismo	Demanda externa y demanda interna de sectores con poder adquisitivo mediano y alto. Flujo creciente de capitales financieros externos. Apreciación de activos financieros e inmobiliarios.	Demanda interna de sectores con poder adquisitivo mediano y bajo. Aumento de la inversión reproductiva y del empleo. Industrialización. Redistribución progresiva del ingreso.
Sectores eje del modelo económico	Sector financiero e inmobiliario. Servicios privatizados (telecomunicaciones, energía). Producción primaria e industrias transformadoras de productos primarios. Caída del peso relativo del sector industrial.	Industria, construcción y servicios de mayor complejidad. Inversión tecnológica. Producción agrícola diversificada y agroindustria. Solución de problemas de infraestructura (energía, ferrocarriles, transporte).
Formas de financiamiento de la inversión	Inversión extranjera directa <i>greenfield</i> . Crédito externo y desarrollo de mercados financieros en base a fondos de pensión (AFJP). Modalidad de "Participación público-privada".	Recursos internos y reinversión de utilidades. Ingresos tributarios para aumentar la inversión pública. Política crediticia dirigida a la industrialización y a las pymes.
Agentes principales; correlato social y político del modelo	Predominio de empresas transnacionales industriales, de servicios y explotadoras de recursos naturales, del sector financiero y de grandes contratistas. Fuerte influencia del FMI. Declinación de la influencia estatal. Privatizaciones. Ampliación de desigualdades. Democracia formal con crecientes problemas de legitimidad por exclusión social. Concentración de los medios de comunicación.	Recuperación de la función orientadora y productiva del Estado en las áreas estratégicas. Fortalecimiento de las pymes, cooperativas y economías regionales. Afirmación de la soberanía nacional y popular. Influencia de empresarios nacionales y sindicatos. Reducción de desigualdades de ingresos y en el acceso a servicios básicos y cultura. Mecanismos de democracia participativa.

Políticas económicas	Apertura comercial y de capitales; desregulación financiera; privatizaciones; asociación subordinada con países desarrollados (OCDE, acuerdo con la UE, entre otros). Políticas antiinflacionarias con tasa de interés real alta y sobrevaluación cambiaria. Política fiscal regresiva. Flexibilización y precarización laboral, compresión del salario. Restricción de las funciones del Estado.	Tipo de cambio apropiado para la producción industrial y las exportaciones. Integración regional. Políticas antiinflacionarias basadas en la oferta y el acuerdo social. Política de crédito con tasas de interés real baja. Política fiscal progresiva. Fortalecimiento de las funciones del Estado con una política industrial y tecnológica que busque integrar y jerarquizar el sistema productivo.
Discurso dominante	Hay que profundizar las reformas neoliberales: los problemas experimentados se debieron a su lentitud o a errores de manejo. Es preciso desregular el mercado laboral, mejorar la supervisión financiera y velar por la competencia (“reformas de segunda generación”). Lo importante es reducir la pobreza, no la desigualdad. Delegación de soberanía a organismos manejados por países desarrollados.	El régimen neoliberal llevó al país al desastre. Es indispensable un modelo productivo que favorezca la producción y el empleo. Debe terminarse con la pobreza y la exclusión a través del empleo, el crecimiento y la redistribución del ingreso. Hay que fortalecer al Mercosur, Unasur y Celac como bloques económicos y geopolíticos. Debe practicarse una política de desendeudamiento.

IV. El Estado según el sistema político-económico-social prevaleciente

En este análisis hemos reseñado el contexto de la acción estatal de acuerdo con el grado de desarrollo de los países y con el estilo de desarrollo adoptado. Ahora veremos la influencia de los grupos hegemónicos, entendidos como quiénes son los que realmente ejercen el poder, y cómo actúan. En la teoría, volvemos a la antigüedad, donde comienza el estudio del tema a partir de la *Política* de Aristóteles. Los modos de ejercer las distintas formas de gobierno son muy variados, pero en la práctica fueron definidos por Aristóteles, para quien, por ejemplo, la forma impura de la aristocracia es

la oligarquía. Según el Diccionario de la Real Academia Española, oligarquía es: “1. Gobierno de pocos. 2. Forma de gobierno en la cual el poder supremo es ejercido por un reducido número de personas que pertenecen a una misma clase social. 3. Conjunto de algunos poderosos negociantes que se aúnan para que todos los negocios dependan de su arbitrio”.

Con los siglos hay una evolución en el significado de las palabras y lo que era “gobierno de los mejores” (aristocracia), pasó a ser “gobierno de unos pocos” (oligarquía), “gobierno de los ricos” (plutocracia) y más recientemente es referido como “*establishment*”, entendido como el grupo social que ejerce autoridad o influencia, y que siempre resiste a los cambios que lo afecten. Otra definición lo caracteriza como un grupo exclusivo de gente poderosa que dirige un gobierno o sociedad por medio de acuerdos y decisiones privados, o por la fuerza; o que controla un determinado campo de actividad, en general de modo conservador o reaccionario. Hablamos de aquellos que componen el llamado poder real y al sistema bajo el cual ese poder es ejercido, mantenido y extendido. Son los que mandan.

Esta definición se acerca a la de elite del poder; sin embargo, existen diferencias: el concepto de elite, entendida como minoría selecta o rectora (de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española), tiene algún ingrediente de excelencia, mientras que la alusión al *establishment* se refiere más a la ocupación de lugares de poder, sobre todo político y económico. En la Argentina hablamos de *establishment* cuando describimos el conglomerado integrado por los mayores grupos económicos, extranjeros y nacionales, así como gobiernos extranjeros, como el de Estados Unidos (y en menor medida, de otros países desarrollados). Este poder real es ejercido muchas veces de modo directo o a través de tratados de libre comercio, de seguridad o de inversiones externas, que condicionan la soberanía nacional. En gran parte del siglo XX y en especial durante los gobiernos militares, también se sumaron las fuerzas armadas y la Iglesia oficial.⁷⁷ En definitiva, el *establish-*

⁷⁷ En 2002, en la Argentina cayó la convertibilidad y se produjo una fuerte reacción popular contra el régimen neoliberal, que tuvo como eslogan la frase: “que se vayan todos”. Entonces escribimos una nota en donde explicábamos que nada se ganaba si se expulsaba a los gerentes, mientras los dueños –el *establishment*– continuaban siendo los mismos: “El primer dueño que tiene que irse es el Fondo Monetario Internacional (FMI). No cumple con su función de dar liquidez a los bancos centrales de los países con dificultades de balance de pagos. Obra como agente de cobro de los acreedores internacionales, es el gendarme ejecutor de privatizaciones y ajustes, y el legitimador

ment ha ejercido el poder durante largos períodos; y casi siempre llegaron al gobierno por el fraude electoral o golpes militares.

El poder que ejerce el *establishment* no es un fenómeno folclórico, sino una tendencia mundial. Ya es un clásico político el discurso del presidente norteamericano Dwight Eisenhower del 17 de enero de 1961, en el que enunció el entonces novedoso concepto del “complejo militar-industrial” conformado por las Fuerzas Armadas y los fabricantes de armamentos y alertó por su creciente injerencia política y económica: “debemos cuidarnos de la adquisición de influencia injustificada, tanto solicitada como no solicitada, del complejo militar-industrial”.

Después, el complejo militar-industrial tuvo su auge mundial, alimentado por las sucesivas guerras limitadas, los enormes avances tecnológicos y las exorbitantes compras de armas de muchos países.

Ahora en muchos casos, incluido el de la Argentina, prevalece el complejo financiero-agrario-mediático. El plano financiero-agrario tiene tres pilares: el primero es la eliminación de las principales conquistas del modelo de desarrollo con soberanía y justicia social; es el regreso del neoliberalismo salvaje arropado según la moda del momento. Implica además la sumisión a las potencias hegemónicas. El segundo pilar consiste en la apropiación del excedente económico y en privilegiar su utilización para los consumos suntuarios y la fuga de capitales. Y el tercero es el endeudamiento sin límites, que lleva de modo sistémico a crisis de deuda externa.

En cuanto a la hegemonía mediática, hablamos del papel asumido por la prensa, la televisión y la radio en los últimos decenios (ya sea en el

de las demandas de los intereses financieros locales. (...) Otro dueño que debe irse es Repsol. Fue el beneficiario de la mayor estafa cometida en el país, que fue la privatización de YPF. Es obvio que esta riqueza natural debe recuperarse para la Nación. No se justifica que un recurso natural esencial y no renovable quede a merced del afán de lucro de una empresa extranjera. (...) También deben irse los mayores propietarios de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP); se deberá volver al régimen de reparto para todos, que establece la solidaridad entre las generaciones. Los servicios públicos ahora privatizados deberán volver a ser servicios públicos. Deben estar al servicio de la población y de la Nación, no de las empresas que los prestan. De allí que el problema de fondo sea echar a los actuales y reales dueños, no sólo terminar con los gerentes del modelo”. En realidad, algunos de estos “dueños” (FMI, Repsol y AFJP) se fueron, empujados por la crisis de 2001/2002, y ahora quieren volver. (Véase Alfredo Eric Calcagno y Eric Calcagno, “Que se vayan los dueños”, Buenos Aires, *Le Monde Diplomatique*, Edición Cono Sur, n° 40, octubre de 2002).

formato tradicional o a través de Internet), cuando dejaron de aparecer la mayoría de las publicaciones de los partidos y movimientos políticos, y los medios de comunicación adquirieron su carácter mercantil. Ello no sólo implica el sensacionalismo de las noticias, sino que también sirve a grupos económicos y políticos para afianzar su poder en la sociedad, a través de la construcción de “buenos” y “malos” que sirva a sus intereses. Esta tendencia es ampliada en tiempos recientes, porque los medios de comunicación hegemónicos pasaron a ser parte del *establishment*. Los más poderosos ya no son *lobbistas* de intereses ajenos, que pagaban esos servicios, sino que ahora son miembros integrantes de grupos de intereses; son patrones, hacen *lobby* para ellos mismos. El fenómeno se complica con la declinación de la influencia de los partidos políticos, una parte de cuyas funciones la han tomado los medios de comunicación (por ejemplo, en la determinación de la agenda política).

V. El Estado según la índole del poder que está en juego

La naturaleza y la acción del Estado dependen también de la índole y magnitud del poder que está en juego. Consideraremos tres aspectos de estas relaciones de poder: el internacional, el político y el económico.

1. La política internacional: las potencias hegemónicas

En el plano internacional sobresalen los problemas vinculados con las hegemonías en términos militares, financieros y políticos. Significan, por una parte, con qué países se compartirán –o se rechazarán– las grandes alternativas de la política internacional y los procesos de integración económica; y por la otra, cómo aumentar o frenar la dominación del sector financiero mundial y local.

La generalidad de los estudiosos de la política y la economía internacionales razonan en función de la acción de los Estados-Nación y analizan su comportamiento, su composición de clase, sus alianzas y conflictos. En cierto modo, la historia corriente es el relato de lo ocurrido a los Estados-Nación; ellos son el eje de la política de cada país, de las relaciones

entre los países dominantes y los dominados, entre el centro y la periferia económica, financiera y de las comunicaciones.

Para aumentar y consolidar su poder, las potencias hegemónicas implantaron un sistema de alianzas políticas y militares y de acuerdos económicos de integración y libertad de acción para los capitales externos. Ese suele ser el sentido de los acuerdos de garantía de inversiones extranjeras y de libre comercio que suscriben los Estados de países desarrollados entre sí y con Estados de países subdesarrollados.

El Papa Francisco sintetizó esta situación: “a veces, es el poder anónimo del ídolo dinero: corporaciones, prestamistas, algunos tratados denominados ‘de libre comercio’ y la imposición de medidas de ‘austeridad’ que siempre ajustan el cinturón de los trabajadores y los pobres”.⁷⁸

En la actualidad hay una red impresionante de esos tratados, completados con tribunales de arbitraje (por ejemplo el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, CIADI, del Banco Mundial), que cierran el cerco. De esta manera queda establecido un orden económico hecho a la medida de los grandes bancos y empresas transnacionales, la gran mayoría de los cuales provienen de los países desarrollados. Lo que es peor, quedan borrados los límites entre lo legal y lo delictivo; por ejemplo, los grandes bancos internacionales abren sucursales *off-shore* en paraísos fiscales para permitir el ocultamiento del patrimonio (a veces mal habido) de sus clientes, favorecer la fuga de capitales y organizar la evasión fiscal en gran escala. Esto termina por generar contradicciones con los países de origen de esos bancos y empresas, que ven disminuir su base fiscal.

2. La política nacional: acción del sector financiero internacional contra los Estados-Nación⁷⁹

A nuestro juicio, la actual crisis que conmueve a la economía mundial es el resultado de la irrupción incontrolada del sector financiero internacional, que desafía a los Estados-Nación y manifiesta su avidez por la riqueza y el poder.

⁷⁸ Discurso del Papa Francisco en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) del 9 de julio de 2015.

⁷⁹ Véase Eric Calcagno y Alfredo Eric Calcagno, *El rumbo argentino*, Buenos Aires, Colihue, pp. 95 y ss.

Después de la caída del bloque comunista, el alineamiento estaba claro: los Estados-Nación de los países capitalistas dominantes eran los dueños de la escena, y el sector financiero era un importante y disciplinado integrante de ese bloque; por su parte, los países subdesarrollados defendían sus intereses como podían –con bastante poco éxito– frente a los países desarrollados y al sector financiero.

La novedad es que ahora lo que conviene al sector financiero, comienza a perjudicar de manera directa a los Estados-Nación de los países desarrollados, sobre todo a los menos adelantados (como Grecia, Portugal y España). Las consecuencias más evidentes de esta situación son: i) los ajustes y la paulatina eliminación del Estado de Bienestar en los países desarrollados; ii) el peligro de quiebra que amenaza a algunos países desarrollados débiles; iii) la situación de algunos países emergentes, que también fueron afectados por la crisis de 2008-2009; y iv) la irrupción de los agentes financieros con fuerza e intereses propios. Así, el sector financiero mundial enfrenta al Estado-Nación o trata de ponerlo a su servicio.

Existen tres vías principales por las cuales el sector financiero toma la dirección efectiva de la cosa pública, de modo progresivo pero seguro. Primero, extrae parte importante de la política económica de los países, del ámbito del debate y la decisión políticos. Esto es logrado sobre todo a través de la llamada “independencia” de los Bancos Centrales, a los que además se les asigna como tarea principal, cuando no única, controlar la inflación mediante tasas de interés elevadas y apreciación cambiaria, todo lo cual favorece a los rentistas financieros. Igualmente, el dogma según el cual resulta tabú financiar el déficit fiscal mediante emisión monetaria, lo cual fuerza al gobierno a emitir deuda, lo que genera nuevos negocios al sector financiero.

También los organismos financieros internacionales operan en los países deudores fuera del control de las instituciones representativas, e imponen allí políticas de ajuste económico y reformas estructurales neoliberales afines al poder financiero. De este modo se aísla de la soberanía popular aspectos importantes de la política económica para dejarlos a merced de los poderes de hecho de las finanzas.

Una segunda vía consiste en la creciente compenetración entre el sector financiero y los poderes del Estado: basta ver que los equipos económicos de muchos países occidentales provienen de la gran banca de inversión.

Por último, el sistema financiero ha logrado imponer sus propios intereses en la agenda de los gobiernos, sin importar el origen político.

Habiéndolos convencido que es esencial mantener o recobrar la confianza de los mercados financieros para (según la situación) recuperar el crecimiento o evitar una debacle, los gobiernos adoptan las medidas que creen agradables a dichos mercados. Allí no falta el ajuste fiscal que demuestre la férrea voluntad de pagar las deudas, aunque sea a costa del nivel de vida de la mayoría de la población; como tampoco obtener del Estado la desregulación de las actividades financieras; conseguir la captación del ahorro para fines especulativos; y asegurar que el Estado estará allí para asistirlos cuando llegue la crisis, siempre inevitable.

VI. Instituciones e instrumentos utilizados en tres estilos políticos

Por lo general, en la instrumentación política son utilizados aquellos instrumentos percibidos como adecuados a la índole de los resultados que quieren obtenerse, en el marco de los estilos políticos prevalecientes en el momento. De tal modo, existen instrumentos para impedir, cuando el objetivo es evitar los cambios de sistema y de estructura, tal como hay otros actos políticos que favorecen las transformaciones.

En un primer enfoque consideramos tres estilos políticos diferentes: primero, el oligárquico; segundo, el de clase media y tercero el popular. En el plano político y social, corresponden a grandes rasgos a estrategias de exclusión, de asistencialismo o de transformación.

En el cuadro 3 se señalan para cada caso las instituciones y los instrumentos que podrían ser utilizados para impedir o “filtrar” determinadas políticas y para actuar o ejecutar otras. Hemos considerado primero la estructura política (en cierto modo, la anatomía); después, su funcionamiento (la fisiología); y por último, la fundamentación (la conciencia). En cada caso, se señala la importancia que se le asigna en cada estilo a las instituciones o instrumentos indicados, graduándolos: ++ significa mucha importancia; + mediana importancia y - importancia pequeña o nula.

Cuadro 3. Instituciones e instrumentos utilizados en tres estilos políticos

	Estilos políticos		
	Oligárquico	De clase media	Popular
I. Estructura política			
A. Instituciones e instrumentos para impedir o “filtrar”			
1. Ejecutivo débil	-	++	-
2. Parlamento sin mayorías absolutas	-	++	-
3. Corte de Justicia con control sobre los actos de gobierno	++	+	-
4. Organizaciones intermedias débiles	++	+	-
5. Partidos políticos débiles o heterogéneos	++	+	-
6. Sindicatos débiles	++	+	-
7. Instancias de veto (políticas, económicas, militares o sindicales)	++	+	+
8. Convenios o contratos internacionales que disminuyan la soberanía	++	+	-
B. Instituciones para actuar o ejecutar			
1. Ejecutivo fuerte	++	-	++
2. Sistema electoral que dé al Poder Ejecutivo el control del Legislativo	++	-	++
3. Corte de Justicia sin control sobre los actos de gobierno	-	-	+
4. Organizaciones intermedias fuertes	-	-	++
5. Partidos políticos fuertes	-	+	++
6. Existencia de un partido político hegemónico	-	-	++
7. Sindicatos fuertes	-	-	++
8. Subordinación o integración de las fuerzas armadas	+	+	+
9. Empresas estatales fuertes	-	-	++
10. Inexistencia de convenios internacionales que traben la libertad de maniobra	-	-	++
11. Banco Central autónomo	++	+	-

II. Funcionamiento político			
A. Políticas para impedir o “filtrar”			
1. Hegemonía del poder económico sobre el político	++	-	-
2. Alianza de clases o gobierno de la clase media	-	++	-
3. Empate social en la distribución del ingreso	-	++	-
4. El gobierno actúa como árbitro	-	++	-
5. Asignación de recursos sin prioridades claras	-	+	-
6. Incapacidad para imponer o inducir comportamientos	-	+	-
7. Privilegiar la acción de corto plazo	++	++	-
8. La influencia externa impide actos de gobierno	++	+	-
9. Transferencias de recursos al exterior	++	+	-
10. Subvención estatal a las empresas privadas	++	+	-
B. Políticas para actuar y ejecutar			
1. El poder político manda al económico o viceversa	++	-	++
2. El Estado lidera el proceso de acumulación	-	-	++
3. El mercado lidera el proceso de acumulación	++	+	-
4. Redistribución del ingreso con fuerte influencia estatal	-	+	++
5. Distribución del ingreso librada al mercado	++	+	-
6. Salario indirecto y seguridad social	-	+	++
7. La influencia externa dicta actos de gobierno	++	+	-
8. Hegemonía de grupos sociales o económicos	++	-	++
9. Captación estatal de una parte del excedente económico	-	+	++
10. Funcionamiento eficaz del gobierno	+	+	+
11. Empresas públicas como fuente de acumulación de capital	-	-	++

III. Fundamentaciones ideológicas			
A. Posiciones para impedir			
1. Invocación al realismo	++	+	-
2. No representatividad	++	-	-
3. Temor al cambio	++	+	-
4. Existencia de temas “tabú”	+	++	-
5. Apariencia de neutralidad social	+	++	-
6. Inexistencia de proyecto nacional o de grupo hegemónico	-	++	-
B. Posiciones para actuar			
1. Legitimidad	-	+	+
2. Representatividad	-	+	+
3. Cambios de estructura	-	-	++
4. Modernización (en especial la tecnológica)	++	++	++
5. Proyecto nacional	+	-	++
6. Proyecto de grupo dominante	++	-	-

CAPÍTULO 2

LOS ATRIBUTOS DEL ESTADO: EL PUEBLO, EL TERRITORIO Y LA SOBERANÍA

Formalmente, el Estado es un ordenamiento jurídico territorial originario; es decir, no *tiene* sino que *es* un ordenamiento jurídico. Sus elementos constitutivos son el pueblo, el territorio y la soberanía o potestad de imperio. En síntesis, es un poder de derecho originario y supremo, cuyas atribuciones no le han sido dadas por ninguna otra autoridad y su poder no está subordinado a ningún otro.

A continuación veremos algunos puntos de la teoría del Estado referidos al pueblo, al territorio y a la soberanía, que de eso se trata. En cada caso, y en una especie de contrapunto, también analizaremos la forma cómo son llevados a la práctica estos aspectos teóricos en los países desarrollados y en los subdesarrollados, en especial en América Latina y en Argentina. Partimos de la base de que existen diferencias en la práctica política de los países desarrollados y de los subdesarrollados; o por lo menos, que los fenómenos nocivos que se producen en pequeñas dosis en los países desarrollados, suelen ser mucho peores en los subdesarrollados (y así la cantidad afecta a la calidad). El tema ha sido muy estudiado en los países desarrollados, pero se ha analizado menos lo que ocurre en los países subdesarrollados.

PARTE PRIMERA: EL PUEBLO

A. La teoría

I. La definición

El término pueblo abarca dos conceptos, que es mejor no confundir, que el Diccionario de la Real Academia Española define así: “conjunto de personas de un lugar, región o país” y “gente común y humilde de una población”. El primero se refiere a una totalidad indiscriminada de personas caracterizada por vivir dentro de ciertos límites y que formalmente integran el Estado; son sus miembros, su elemento personal, los ciudadanos que lo componen, los integrantes de esa unidad política. La segunda acepción alude a una parte determinada de esas personas, en general mayoritaria.

Las concepciones liberales y las románticas de principios del siglo XIX han considerado al pueblo como un ente único, que engloba a toda la comunidad nacional, por encima de los intereses particulares de clase o grupos sociales. A ello se refiere la teoría del Estado cuando incluye al pueblo entre sus elementos: son todos los que habitan dentro de sus límites. Esta pertenencia no marca una identidad entre pueblo y Estado: un Estado puede estar habitado mayoritaria o exclusivamente por un solo pueblo (como Alemania) o por varios pueblos (como España); un pueblo puede habitar más de un Estado (como el coreano), o puede haber pueblos sin Estado (como el palestino).⁸⁰

Cuando esas personas, además de estar incluidas en una jurisdicción estatal, integran una Nación, el criterio que prevalece es el histórico, espiritual y cultural. “En la formación del pueblo pueden tener importancia relevante la comunidad de origen y de la tierra, y aún más la del idioma, la religión, las costumbres, el arte y la ciencia”. Junto con este criterio, está el elemento objetivo: “el pueblo es también una realidad operante y operada,

⁸⁰ La Asamblea General de las Naciones Unidas admitió a Palestina como Estado observador no miembro de la Organización (resolución 67/19, del 29 de noviembre de 2012); pero al estar sometido a la ocupación de otro Estado, no reúne todos los atributos del Estado.

y la pertenencia a un pueblo se constituye por el hecho de que un ser, con la marca de una conexión espiritual tradicional, actualiza esta conexión, de modo vivo, dentro de sí mismo”.⁸¹

Desde un enfoque más filosófico, algo de este concepto puede encontrarse en otros pensadores. Hadrien France-Lanord, profesor de filosofía y traductor de Heidegger, sostiene que cuando habla del ser humano, Heidegger dice que “lo que determina fundamentalmente su ser mismo, es ser junto con los demás. Este ser-junto-con-los-otros tiene su posibilidad fundamental en el hecho de hablar, y más exactamente en el hecho de hablar junto con los otros (...) Esta manera de estar juntos, Heidegger la nombra también ‘comunidad’, en el sentido aristotélico que define ‘comunidad’ en el sentido de ‘como-unidad’: la relación entre individuo y comunidad ‘es la unidad de una pluralidad que busca un fin común y entre los miembros de la cual reina la amistad y la justicia’”.⁸²

De allí que la como-unidad “no es una suma de individuos, sino una manera para cada uno de ser juntos estando historialmente abierto al destino que reúne, porque se dirige a seres humanos que participan en conjunto (...) de una manera más fuerte que una comunidad de origen o que una raza”.

Para la definición sobre “el ser-juntos y la comunidad que es el pueblo”, France-Lanord sostiene que Heidegger “comienza por rechazar todas las concepciones habituales como otras tantas formas de subjetividad: la idealización romántica del *Volkgeist*, la biologización *Völkisch* del pueblo como cuerpo (*Völkskörper*), luego el folclore (*Völkskunde*) y la insuficiencia de la determinación geográfica, como así rechaza el ridículo de la aproximación en términos antropológicos (craneometría, etc.)”.⁸³

Así, para Hadrien France-Lanord “la dimensión historial de esa manera de ser juntos que es el pueblo, en el sentido que no hay más pueblo que en la medida que un destino común reúne a los seres humanos haciendo posible su comunidad”.⁸⁴ Por último, cuando retoma a Aristóteles en la definición del ser humano como “animal político”, Heidegger explicita este

⁸¹ Véase Hermann Heller, *Teoría del Estado*, op. cit., pp. 176 y 177.

⁸² Véase “peuple” en Philippe Arjakovsky, François Fédier y Hadrien France-Lanord, *Le Dictionnaire Martin Heidegger*, Paris, Cerf, 2013, p. 991 y ss.

⁸³ *Ibid*, pp. 991 y ss.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 999.

concepto como la capacidad de “sostener en sí la posibilidad y la necesidad, en el seno de una comunidad, de dar figura y de llevar a su cumplimiento su propio ser y el de la comunidad”.⁸⁵

II. Pueblo y gobierno

Ya hablamos de lo que tal vez sea la mejor definición de la democracia, entendida como “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”.⁸⁶ Veamos el significado de cada uno de esos términos.

1. Gobierno del pueblo

El pueblo –entendido como el conjunto de los habitantes– no tiene por cierto opiniones idénticas o parecidas con respecto a los problemas. En la realidad, existe un pluralismo de ideas, historia e intereses contradictorios, que es reflejado en los distintos criterios y actitudes. No sólo se expresan oposiciones de clase, sino que dentro de cada clase puede haber disidencias por razones políticas, económicas, sociales, culturales o religiosas. Es por medio del Estado que se plantean las discusiones y se determinan las soluciones. El régimen jurídico del Estado es el que establece la forma y los procedimientos mediante los cuales el pueblo ejercerá el gobierno.

Al margen de este concepto formal, quien habla de pueblo, en general se refiere la mayoría de la población, a la clase obrera y media o media baja (de acuerdo con la segunda acepción del Diccionario), en contraposición a las elites económicas y sociales. En este sentido, la consideración de la función histórica de los pueblos está fuertemente influenciada por la ideología de la persona que formula el juicio.

Así, quedará minimizada la función del pueblo, si prima el concepto que la historia es hecha por las elites militares, políticas, intelectuales, tecnocráticas, sociales o económicas; en definitiva resulta modelada por un “héroe”. En cambio, el pueblo adquiere otro significado al pensar que la historia es una obra colectiva, que genera sus propios consensos, conflictos y representantes, según las épocas y los lugares.

⁸⁵ Véase Heidegger-Jharbuch, t. IV, p. 71, citado en “peuple”, *op. cit.*

⁸⁶ Discurso de Gettysburg de Abraham Lincoln, octubre de 1863.

Por un lado, existe un menosprecio por el pueblo, difundido entre una parte de las clases altas y medias aún en la actualidad, que continúa la tradición del siglo XIX; entonces el pueblo era considerado como un conjunto de individuos “vagos y mal entretenidos”, que por el solo hecho de ser pobres podían ser encarcelados (la moral estaba a salvo, dado que “son pobres porque no quieren trabajar”). Frente a esta concepción elitista, las tradiciones populares, aunque a veces difusas, consideran que “lo mejor que tenemos es el pueblo”.

2. Gobierno por el pueblo

Para los efectos de este *Manual*, es necesario considerar al pueblo no sólo como un elemento estático del Estado y de la Nación, o como un requisito de su existencia, sino como el alma de la actividad política.

En las democracias, es el pueblo el que decide quién gobernará a través de elecciones; y en todo sistema, es el pueblo de modo orgánico o inorgánico, el que manifiesta en la calle, anima la vida pública, protagoniza las rebeliones o mantiene su conformismo. En los países desarrollados, esta función ha quedado relegada. En general, ya no se reúnen grandes masas, y la comunicación entre gobernantes y gobernados, así como la emisión y recepción de la información, es realizada a través de los medios masivos de comunicación, en especial los diarios, la televisión e Internet; son las “mayorías silenciosas” que reciben los mensajes de modo pasivo. En cambio, en varios países subdesarrollados, las masas todavía son protagonistas de la vida política. Lo hacen por medio del voto, por su participación en partidos o movimientos políticos, en sindicatos y en asociaciones; pero además el pueblo manifiesta y expresa, a veces hasta los gritos, sus opiniones, sus deseos y sus fobias. La importancia de las movilizaciones populares evidencia además que las políticas instrumentadas en contra de las mayorías también tienden a ser represivas.

3. Gobierno para el pueblo

En las circunstancias actuales, y en especial en los países subdesarrollados, un gobierno para el pueblo debe ante todo promover o consolidar su homogeneidad social y económica. Quizás éste sea el rasgo que mejor define la naturaleza de cada régimen político: en qué medida el pueblo

goza de las libertades individuales y políticas, las necesidades básicas están cubiertas y la pobreza es la excepción (que puede remediarse con asistencialismo temporario); existe el acceso efectivo al cuidado de la salud y a la educación, tanto como rigen mecanismos de ascenso cultural y social. Por el contrario, un gobierno antipopular profundizará la heterogeneidad social con la conformación de sociedades duales, caracterizadas por la concentración de la riqueza y el ingreso, el dispar acceso a los servicios básicos, el aumento de la miseria y el predominio de la ignorancia, que resulten en la falta de participación popular en la solución de los problemas comunes (lo que ha sido caracterizado como “democracias de baja intensidad”).

III. Racionalidad o irracionalidad del pueblo

Una de las manifestaciones antipopulares más difundidas es la que atribuye a las masas una irremediable irracionalidad. Los viejos estudios de psicología social establecían que “errando constantemente sobre los límites de la inconsciencia, sufriendo todas las sugerencias, animada en la violencia de los sentimientos propia de los seres que no pueden apelar a influencias racionales, desprovista de espíritu crítico, la multitud no puede sino mostrar una credulidad excesiva”.⁸⁷ De acuerdo con estas interpretaciones, las masas están a merced de quienes las manipulan, carecen de racionalidad y degradan su aptitud intelectual hasta el nivel de los menos inteligentes de sus miembros.

En síntesis, las masas tienen reflejos atávicos de barbarie, son irracionales e irresponsables y son siempre propensas a ser manipuladas por demagogos inescrupulosos; son tan permeables a esas influencias, que sería insensato confiarles las decisiones básicas de gobierno. Esta creencia no resiste la prueba de los hechos, aunque está bastante generalizada en los estratos medios y altos, por prejuicios, intereses o ambos.

En primer término, sus propios sostenedores varían su juicio según sea el motivo y lugar de las manifestaciones masivas. No se los descalifica porque sean muchos, sino porque son contestatarios; por ejemplo, no se alarman cuando las multitudes no son las que protestan por injusticias, sino las que rodean a algún político conservador o neoliberal.

⁸⁷ Véase Gustave Le Bon, *Psychologie des foules*, Paris, Alcan, 1919, p. 27.

En segundo lugar, la multitud expresa sus sentimientos del modo usual en el momento y en el país de que se trata. Cuando se vive un clima de represión violenta, aprovecha la momentánea impunidad para ejercer contraviolencias; cuando rige una democracia tolerante, se producen gigantescas concentraciones y marchas sin que se quiebre un vidrio.

Tercero, en los países subdesarrollados con frecuencia observamos la contradicción entre los objetivos de las elites sociales y económicas y los de las mayorías populares. Cuando lo que está en discusión son temas fundamentales y elementales, como la soberanía nacional y el respeto a la voluntad popular –caso común en los países subdesarrollados–, prevalecen los sentimientos primarios (en el sentido de primeros), más simples y más fuertes, como el amor a la tierra donde se ha nacido y los vinculados con la satisfacción de las necesidades básicas. En cambio, en las clases altas puede disociarse con más facilidad el interés personal de sus miembros, del destino nacional; en los procesos de independencia no fueron raros los casos en que mientras el pueblo peleaba en la calle, hubo minorías que confraternizaban y hacían negocios con los representantes del poder colonial.

Cuarto, el contacto con las masas, la percepción de sus anhelos y el diálogo con ellas, es el factor más enriquecedor que pueda tener un dirigente político y sindical; cabe señalar que la historia enseña que han sido muy pocos quienes supieron hacer política de poder y de masas en función de un proyecto nacional.

Por último, debe recordarse que los reclamos del pueblo no son los mismos en los países desarrollados y en los subdesarrollados. En los primeros, el problema radica sobre todo en la situación de la mujer, en el matrimonio igualitario, en el trabajo a tiempo parcial, en la inmigración, o en la situación de ciertas minorías.

En cambio, en los países subdesarrollados (además de las cuestiones recién mencionadas) está en juego el modo de vida presente y futuro, así como la estructura de poder de la que depende la realización o el impedimento de ciertas reformas básicas. En este caso, creemos que la actitud de la mayoría popular es un factor de decisión fundamental. Es ella la que, desde las elecciones o desde la calle, puede forzar los cambios; o por el contrario, consentir el *statu-quo*.

De ahí que el sentimiento antipopular no radique sólo en razones estéticas y que la manipulación de la opinión pública por los medios masivos

sea de importancia fundamental: de la pasividad o la actuación de las masas depende en gran medida el tipo de sociedad que vendrá.

IV. El populismo

1. El fantasma del populismo

En el actual debate político internacional, se discute al “populismo” como modalidad de gobierno. No se lo eleva a la categoría de “forma de gobierno”, pero se lo vitupera o exalta como la fuente de los desastres o la clave de la verdadera democracia.

Para comenzar su análisis, veamos un remedo menor de uno de los textos políticos más importantes de la modernidad. Digamos que un fantasma recorre el mundo: es el fantasma del populismo. Todas las fuerzas de la globalización neoliberal se han unido en Santa Alianza para acosar a ese fantasma: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), el Presidente de la Comisión Europea y el Secretario de Estado de Estados Unidos, los neoconservadores y los social-demócratas liberales.

¿Qué posición alternativa no ha sido calificada de “populista” por sus adversarios del pensamiento neoliberal? ¿Qué sectores dominantes, a su vez, no han lanzado, frente a fenómenos sociales que no entienden o que no responden a sus intereses inmediatos, el epíteto descalificativo de “populista”?

Hasta aquí, el remedo. Pero aunque improbable –o indeseable, según cada uno– puede resultar verosímil que, *mutatus mutandi*, algún filósofo del siglo XXI interesado en la economía, vuelque en una reflexión acertada e hiriente esa articulación necesaria entre la teoría histórica y la práctica política que hace a los grandes proyectos de poder.

2. El populismo como adjetivo, sustantivo o como categoría de análisis

Lo que queremos demostrar es cómo la importancia del término “populista” puede variar según se trate de un adjetivo, siempre descalificativo, un sustantivo, a veces ambiguo, o una categoría de análisis, camino poco explorado.

Porque el insulto de “populista” vuelve a estar de moda, mucho más por el empuje de los acontecimientos que por una elaboración intelectual formal. En efecto, en el mundo globalizado existen hoy grandes consensos donde cuesta distinguir la izquierda de la derecha en los países desarrollados, no por “pandemia populista” sino por acuerdos de fondo, diferencias apenas de forma y duradero alejamiento de las necesidades reales de sus ciudadanos. Esta clasificación no sirve para rendir cuenta de las potencialidades políticas, económicas y sociales latentes en nuestro continente, y más aún, no sirven para comprender nuestra historia, de México hasta la Patagonia.

Acaso por reflejo de la época, por efecto de imitación o por simple pereza, la reflexión política por estas latitudes siempre se ha fijado más en la distancia que nos separaba de la conformación política europea, considerada como el “horizonte insuperable” en la mayor parte de los casos, o algunas veces del estilo político norteamericano. Pero han existido pocos intentos por rendir cuenta de los acontecimientos propios, tanto en sus alcances como en sus contradicciones y en sus límites.

Por cierto, es notable cómo pueden explicarse las Rebeliones Campesinas del Medioevo, el siglo de las Revoluciones Burguesas en Europa o la Guerra de Secesión en Estados Unidos. El método correcto consiste en analizar las condiciones históricas de cada una de esas sociedades, así como las relaciones de fuerza existentes entre clases sociales y grupos dirigentes.

Pero es escandaloso, desde un punto de vista de rigor intelectual, considerar que esas mismas categorías pueden encajar sin más en las realidades latinoamericanas. Pasamos del análisis al discurso de poder, con tanta más eficacia que ese discurso que aparenta ser de análisis científico, reemplaza las hipótesis por axiomas, y que en definitiva sirve para abrir una sucursal local que habilite una renta intelectual. Para eso, el populismo no sirve.

En Latinoamérica, el único campo donde, hasta ahora, fue elaborado un esquema de pensamiento propio avanzado y complejo ha sido la economía. Antes de los trabajos de la CEPAL, poco o nada de teoría existía en cuanto a la situación de la periferia, de sus problemas y de sus posibles soluciones. Fue necesaria una crisis global del capitalismo en 1929 para romper esas cadenas de exportación de productos primarios y de importación de manufacturas; y también las cadenas intelectuales que nos impedían desarrollar un pensamiento propio sobre nuestra realidad.

3. El populismo como articulación de intereses

Así llegamos a la industrialización sustitutiva de importaciones, fácil primero, difícil después,⁸⁸ en un contexto de naciones periféricas donde esos estilos económicos dieron lugar a expresiones políticas originales, desde el primer PRI en México hasta el peronismo de los cuarenta y cincuenta en Argentina e incluso algunos aspectos del frondizismo; desde Arévalo en Guatemala hasta la influencia de Haya de la Torre en Perú; de Vargas a Goulart en Brasil.

Esas formas de populismo, considerado esta vez como la articulación de intereses entre diferentes grupos sociales protagonistas, partícipes o afines a la industrialización de la periferia y la participación política de las masas, lograron elaborar una síntesis teórica que rindiese cuenta de los fenómenos económicos reales. Elaboraron categorías de análisis originales (sin desmedro del aporte teórico global, pero subordinado a los problemas locales o regionales que cada uno enfrentaba).

Citemos la explicación de la pobreza por la heterogeneidad estructural de los niveles de productividad según los sectores económicos, como lo señala Aníbal Pinto; la construcción del Estado según Celso Furtado, “que se efectivizó en Brasil sólo como fruto de una voluntad política”, pues “los mercados desempeñaron siempre un papel auxiliar”; ese pensamiento culmina en su faz política con el Plan Trienal de la Argentina de diciembre de 1973, y en su faz teórica con el fundamental libro de Raúl Prebisch sobre *Capitalismo periférico, crisis y transformación* (1981).⁸⁹

Esa intensa y elevada reflexión económica no tuvo un correlato semejante en la dimensión política. Endiosado o maldecido, el populismo sigue como un fenómeno inasible que define mucho más al que lo invoca o denigra, que al objeto en sí; que se refiere más, en cualquier descripción, a presentar el funcionamiento más que la naturaleza del “populismo”. Sin embargo, al margen o como consecuencia de la teoría populista, vino el extraordinario movimiento de inclusión social que se cumplió en varios países de América Latina alrededor del primer decenio del siglo XXI.

⁸⁸ Véase el libro II, capítulo 3, referido a los empresarios.

⁸⁹ Raúl Prebisch, *Capitalismo periférico, crisis y transformación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

4. El populismo como objeto de estudio

Señalemos que el análisis honesto y pertinente de Ernesto Laclau⁹⁰ fue recibido con fuego graneado y continuo por la prensa afín al *establishment*. No se perdona, pues para la visión dominante es imperdonable que se tome al populismo como objeto de estudio y se lo explique, al punto de situarlo como uno de los ejes fundamentales de la acción política.

En efecto, Laclau desecha las explicaciones en términos de psicología de masas, eje de la percepción dominante del populismo, más propias de Le Bon o de Lombroso, para clarificar que “el populismo es, simplemente, un modo de construir lo político”.

Más aún, escribe Laclau que “en la desestimación del populismo hay mucho más que la relegación de un conjunto periférico de fenómenos al margen de la explicación social”. Piensa que “lo que está implícito en un rechazo tan desdeñoso es la desestimación de la política *tout court* (sin más), y la afirmación de que la gestión de los asuntos comunitarios corresponde a un poder administrativo cuya fuente de legitimidad es un conocimiento apropiado de lo que es la ‘buena comunidad’”.

Nos enfrentamos entonces con una apariencia, que es la desestimación del populismo como elemento patológico, que sirve para esconder la necesidad de los grupos dominantes de impedir cualquier transformación de la sociedad en el sentido de los intereses populares.

Atrás de ese discurso descalificador está la negación del cambio social, desde la renovación de las elites hasta el ascenso social (que implica una redistribución del ingreso); también imposibilita la urgente elaboración de los conceptos que han de acompañar el resurgimiento económico, para darle continuidad y sentido; mutila el campo político, ya que busca marcar un estrecho espacio de discusión, fijar agendas intrascendentes en la forma (de la “gobernanza” a la “calidad institucional”), o pretendidamente indiscutibles en el fondo (concentración económica, endeudamiento externo, extranjerización de los agentes económicos). De este modo transforma la política en una ética o en una estética, en el mejor de los casos, pero niega toda práctica transformadora en sentido nacional. Eso sería... populismo.

⁹⁰ Ernesto Laclau, *La razón populista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2005.

La explicación de estos dos significados opuestos la dio el Papa Francisco. Por un lado, está lo que en Europa “llaman los populismos. Que es una palabra equívoca porque en América Latina el populismo tiene otro significado. Allí significa el protagonismo de los pueblos, por ejemplo los movimientos populares. Se organizan entre ellos... es otra cosa. Cuando oía populismo acá (en Europa) no entendía mucho, me perdía hasta que me di cuenta de que eran significados distintos según los lugares. Claro, las crisis provocan miedos, alertas”.⁹¹

Así, en cada momento histórico, en cada día como en cada encuentro electoral, la alternativa real de nuestros países se plantea entre empresas extranjeras y oligarquía local por una parte, y populismo nacional por la otra.

B. La práctica

I. Cómo vive el pueblo: diferencias de cantidad y calidad de vida

Un juicio realista acerca de un Estado requiere una evaluación de cómo vive su pueblo. En qué medida se respetan sus derechos políticos: cuán homogénea es esa sociedad, saber si existe un acceso generalizado a la alimentación, a la salud, a la educación y a la seguridad social, y si puede ejercerse la participación política y social.

Una evaluación parcial de las condiciones de vida de los pueblos es efectuada anualmente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo a través de su Informe sobre Desarrollo Humano.⁹² En estas investigaciones, se considera que “el progreso real relativo al desarrollo humano no solo hace referencia a la ampliación de las opciones de vida de las personas y su capacidad de recibir educación, estar sanas, disponer de un estándar de vida razonable y sentirse seguras, sino que también es cuestión de lo sólido que sean estos logros y de si se cuenta con las condiciones suficientes para llegar al desarrollo humano sostenible. No se puede rendir

⁹¹ Papa Francisco, Madrid, *El País*, 21 de enero de 2017.

⁹² Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Desarrollo Humano: Informe sobre Desarrollo Humano 2016*, Nueva York, 2016.

plena cuenta del progreso en desarrollo humano sin explorar y evaluar la vulnerabilidad”.⁹³

El cuadro 4 muestra las enormes diferencias que separan a los países desarrollados de los subdesarrollados, en un ejemplo referido a 34 países (no es una lista completa, sino una enumeración de casos). Consideramos situaciones de países de desarrollo humano muy alto, alto, medio y bajo. Se tienen en cuenta tres variables fundamentales: primero, vida larga y saludable, expresada por la esperanza de vida al nacer; segundo, grado de conocimientos, indicado por los años de escolaridad; y tercero, el nivel de vida representado por el ingreso nacional bruto por habitante. Sin pretender ser exhaustivos, se trata de indicadores aptos para mostrar realidades, tendencias y prioridades.

Los resultados enumerados sirven para evaluar la importancia relativa otorgada por cada país a cada uno de esos objetivos. Advertimos dos líneas básicas. La primera practicada por la generalidad de los países, consiste en dotar a los habitantes de bienes necesarios o superfluos, en la mayor cantidad y calidad posibles, para que aumenten su bienestar; una medida de esta variable es el ingreso nacional bruto por habitante.

La segunda puede presentarse en algunos países más pobres, que no tienen recursos para darle muchas “cosas” a sus habitantes, y entonces vuelcan su esfuerzo en satisfacer sus necesidades básicas y, en especial, en mejorar su salud y su educación, lo cual es más barato y está al alcance de sus gobiernos. Un ejemplo típico es Cuba, que tiene una esperanza de vida al nacer y años de educación que la ubican entre los países de desarrollo humano alto, no obstante su ingreso nacional bruto por habitante, que

⁹³ *Ibid.*, Resumen, p. 2. Agrega el Informe: “También debemos hacernos una pregunta básica: ¿de quién es la prosperidad que estamos observando? Tenemos que mirar más allá de los promedios y los umbrales de ingresos para obtener una visión más completa de cómo se distribuyen las mejoras relativas al bienestar entre los individuos, las comunidades y los países. En los últimos años, se ha reducido la pérdida promedio de desarrollo humano derivada de la desigualdad en la mayoría de las regiones, a consecuencia principalmente de los amplios adelantos conseguidos en materia de salud. No obstante, han aumentado las disparidades relativas a los ingresos en distintas regiones y la desigualdad en educación ha permanecido en general constante. Se deberían celebrar las reducciones en la desigualdad, pero no es suficiente con compensar las disparidades crecientes en los ingresos con el progreso en salud. Con el objeto de afrontar la vulnerabilidad, en particular en los grupos marginados, y mantener los logros recientes resulta crucial reducir la desigualdad en todas las esferas del desarrollo humano”.

es propio de los países con desarrollo humano medio (véase el cuadro 4). También debe destacarse que la Argentina, en 2013 figuraba entre los países de desarrollo humano muy alto, a la cabeza de los países latinoamericanos.

Cuadro 4. Índice de desarrollo humano para países seleccionados, de desarrollo humano muy alto, alto, medio y bajo, año 2013 a/

	Índice de desarrollo humano, 2013	Esperanza de vida al nacer, 2013	Media de años de escolaridad, 2012	Ingreso nacional bruto <i>per cápita</i> , 2013
	Valor	Años	Años	Dólar de PPA en 2011
Desarrollo humano muy alto				
Noruega	0,944	81,6	12,6	64.992
Alemania	0,916	80,9	13,1	43.919
Estados Unidos	0,915	79,1	12,9	52.947
Reino Unido	0,907	80,7	13,1	39.267
Japón	0,891	83,5	11,5	36.927
Francia	0,888	82,2	11,1	38.056
España	0,876	82,6	9,6	32.045
Italia	0,873	83,1	10,1	33.030
Argentina	0,836	76,3	9,8	22.050
Chile	0,832	81,7	9,8	21.290
Desarrollo humano alto				
Federación de Rusia	0,798	70,1	12,0	22.352
Rumania	0,793	74,7	10,8	18.108
Cuba	0,769	79,4	11,5	7.301
México	0,756	76,8	8,5	16.056
Brasil	0,755	74,5	7,7	15.175
Argelia	0,736	74,8	7,6	13.054
China	0,727	75,8	7,5	12.547
Colombia	0,720	74,0	7,3	12.040
Desarrollo humano medio				
Egipto	0,690	71,1	6,6	10.512
Indonesia	0,684	68,9	7,6	9.788
Paraguay	0,679	72,9	7,7	7.643

Sudáfrica	0,666	57,4	9,9	12.122
Vietnam	0,666	75,8	7,5	5.092
Bolivia	0,662	68,3	8,2	5.760
Marruecos	0,628	74,0	4,4	6.850
India	0,609	68,0	5,4	5.497
Bangladesh	0,570	71,6	5,1	3.191
Desarrollo humano bajo				
Kenia	0,548	61,6	6,3	2.762
Pakistán	0,538	66,2	4,7	4.866
Nigeria	0,514	52,8	5,9	5.341
Haití	0,483	62,8	4,9	1.669
Afganistán	0,465	60,4	3,2	1.885
Costa de Marfil	0,462	51,5	4,3	3.171
Rep. Democrática del Congo	0,433	58,7	6,0	680
Niger	0,348	61,4	1,5	908

Fuente: Naciones Unidas, *Informe sobre Desarrollo Humano 2015*, Nueva York, 2015, pp. 210 a 213.

a/ **Índice de Desarrollo Humano (IDH)**: Es un índice compuesto que mide el rendimiento promedio en las tres dimensiones básicas del desarrollo humano: vida larga y saludable, conocimientos y nivel de vida dignos. Consulte la *Nota técnica 1* (<http://hdr.undp.org/en>) para obtener más detalles sobre el cálculo del IDH. **Esperanza de vida al nacer**: El número de años que un recién nacido podría esperar vivir si los patrones prevalecientes de las tasas de mortalidad específicas por edad en el momento del nacimiento siguieran siendo las mismas durante toda la vida del niño. **Media de años de escolaridad**: El número promedio de años de educación que reciben las personas de 25 años en adelante, convertido a partir de los niveles educativos utilizando duraciones oficiales de cada nivel. **Ingreso Nacional Bruto per cápita**: Ingreso agregado de una economía generado por su producción y su propiedad de factores de producción, menos las rentas pagadas por el uso de factores de producción que posee el resto del mundo, convertido en dólares internacionales utilizando las tasas PPA (paridad de poder adquisitivo) dividido entre la población a mitad de año.

Fuentes de datos principales: Columna 1: Cálculos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano (HDRO) basados en datos de la ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas DAES (2013a), Barro y Lee (2013) Instituto de Estadística de la UNESCO (2013b), División de Estadística de la ONU (2014) Banco Mundial (2014) y FMI (2014). **Columna 2:** UNDESA (2013a). **Columna 3:** Barro y Lee (2013), Instituto de Estadística de la UNESCO (2013b) y estimaciones de la HDRO basadas en datos del nivel educativo del Instituto de Estadística de la UNESCO (2013b) y en la metodología de Barro y Lee (2013). **Columna 4:** Cálculos de la HDRO basados en datos del Banco Mundial (2014), el FMI (2014) y la División de Estadística de la ONU (2014). Aclaración general: HDRO: UN Human Development Report Office; UNDESA: UN Department of Economic and Social Affairs.

II. Los derechos humanos

La historia nos muestra que todos los países han sufrido violaciones a los derechos humanos. Las dos guerras mundiales y las hostilidades parciales, los múltiples conflictos menores, las guerras civiles, el terrorismo (de bandas o de Estados) y las dictaduras son pruebas trágicas de la vulneración contemporánea de los derechos humanos. La Declaración Universal de Derechos del Hombre adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 todavía es literalmente “utópica” (en el sentido que tiene la palabra utopía: no existe con plenitud en ningún lugar).

En algunas regiones del mundo esas transgresiones han experimentado una disminución sustancial, pero en otras aún afectan a grandes masas de la población, cuando no a la mayoría. Los países desarrollados, después de sangrientos períodos de guerras, persecuciones y discriminaciones, han llegado a una relativa convivencia política de las mayorías; ello fue el resultado de la alternancia de regímenes social-demócratas y social-cristianos, de los procesos de integración europea y de las alianzas militares occidentales. Pero aún no se ha solucionado el problema de los inmigrantes y, en algunos casos extremos, de las minorías nacionales, cuyos derechos humanos suelen ser negados. Además, la crisis internacional desencadenada en 2008, no se ha limitado al ámbito financiero, sino que ha impactado en la política global, con el debilitamiento sustancial del Estado de Bienestar del que gozaban los países desarrollados, a favor del sostenimiento del sistema financiero.

La mayor parte de los gobiernos autoritarios se localiza en los países pobres; primero fue un ingrediente de la sujeción colonial y después del despotismo de los grupos privilegiados nativos, en general asociado con gobiernos e intereses extranjeros. Podemos distinguir dos tipos de violación de los derechos humanos: el estructural y el vinculado al régimen político vigente en un momento determinado.

Subsisten sociedades duales, en las cuales un porcentaje elevado de la población está excluido; las principales causas de segregación son las raciales y las económicas. Existe en ellas una heterogeneidad estructural, que condena a la marginalidad a una proporción importante de sus habitantes. Hay así una situación de negación de derechos humanos por una exclusión permanente, debida a factores raciales, sociales, económicos y culturales.

El aspecto más coyuntural de la violación de los derechos humanos consiste en la represión que ejecutan los regímenes políticos tiránicos (de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, tirano es “quien obtiene contra derecho el gobierno de un Estado, y principalmente al que lo rige sin justicia y a medida de su voluntad”). Tales violaciones casi siempre desaparecen una vez caído el gobierno que los perpetró.

Por desgracia, existen en América Latina muchos ejemplos de tales regímenes y de sus crímenes, que en la mayoría de los casos quedaron impunes. Una excepción es el caso de Argentina, en donde muchos de los presuntos culpables por privación ilegal de la libertad y homicidios agravados por alevosía, tormentos y robo durante la dictadura militar (1976-1983), fueron sometidos a juicio por crímenes de lesa humanidad. En 2014 existían 1.013 procesados, de los cuales 439 fueron condenados y 40 absueltos, mientras que el resto estaba en juicio.

Entre las múltiples formas de la violación de los derechos humanos que todavía se producen en varios países, sobresalen una cultural y otra socio-económica. La cultural es la implantada por las peores tradiciones reaccionarias; y la socio-económica resulta del grado de inclusión o exclusión social y de la índole de las fuerzas políticas, sociales y económicas hegemónicas.

III. Homogeneidad o heterogeneidad estructural

Para elaborar una estrategia de desarrollo con justicia social, es necesario ante todo considerar la estructura social, económica y política de cada país. De este análisis, a grandes rasgos, surge la diferencia entre los países desarrollados y subdesarrollados.

1. Homogeneidad y heterogeneidad estructural en países desarrollados

1.1. Heterogeneidad estructural

El problema de la heterogeneidad estructural se plantea con rasgos diversos y diferente intensidad en los países capitalistas desarrollados. Nos referiremos solamente a tres casos: Estados Unidos, Alemania y Francia.

En Estados Unidos, existe una heterogeneidad en parte enraizada en diferencias étnicas. Al respecto, hay un problema histórico solucionado (aunque de manera injusta) y otro contemporáneo sin resolver. El primero es el de los aborígenes, que en el siglo XIX fueron reprimidos con enorme violencia, hasta casi exterminarlos; en 1896-1897 no había más que 254.000 y ahora son 1.500.000. Actualmente, muchos de ellos están relegados a las reservas indias, que son el 2,3% de la superficie de Estados Unidos. No fueron integrados al país, como ocurrió con las comunidades de origen europeo. La decisión estatal fue la apropiación de sus tierras y si era necesario, el aniquilamiento físico de sus pobladores.

La cuestión actual se refiere a la coexistencia de numerosas comunidades: sobresalen la blanca norteamericana, la hispánica y la negra. Si bien se las equiparó ante la ley y en los hechos existieron avances sustantivos, todavía subsisten diferencias, que se manifiestan en prejuicios culturales y en diferentes niveles de ingresos, de educación y de calidad de vida. Sin embargo, hay progresos sustanciales. Por ejemplo, de acuerdo con el censo de 2010, la tasa de matrimonios multirraciales era del 13% (de los cuales un 9,2% involucraba a personas blancas); en 1980, los matrimonios multirraciales totales eran el 3,2%.

En Alemania, existen dos procesos. Uno, ya terminado, es el de integración nacional, que incorporó a los habitantes de la antigua República Democrática Alemana; y el otro es el de los inmigrantes. Cuando se adoptó la decisión estatal, el proceso de unificación económica, monetaria y social de Alemania fue el eje de las políticas de ambas Alemanias. Se realizaron inversiones en gran escala y se procuró homogeneizar a la Nación Alemana.

El segundo proceso es el de la inmigración. Desde la posguerra y más aún en los últimos dos decenios, Alemania recibió gran cantidad de inmigrantes y de asilados políticos; pero los graves problemas de empleo en Europa han generado medidas regulatorias (expresadas en el Acuerdo de Schengen)⁹⁴ y restrictivas. El problema se agudizó, a partir de 2015, con la emigración masiva, provocada sobre todo por la violencia en el Medio

⁹⁴ El Acuerdo de Schengen es un acuerdo por el que varios países de Europa suprimieron los controles en las fronteras interiores (entre esos países) y trasladaron esos controles a las fronteras exteriores (con terceros países). El acuerdo fue firmado en la ciudad luxemburguesa de Schengen en 1985 y rige desde 1995.

Oriente y el Norte de África; en particular, guerras civiles causadas por países extranjeros, que destruyen Estados y regiones enteras, como ocurrió en Afganistán, Irak, Libia y Siria (en orden cronológico).

En Francia también recrudeció el problema de la inmigración, que es uno de los principales temas de las campañas electorales. Una parte de la población francesa es intolerante con respecto a la inmigración árabe (sobre todo la musulmana). La solución de la cuestión depende del grado de integración de esa población a la sociedad francesa. En lo legal, ya se ha realizado en gran parte, pues los hijos de inmigrantes nacidos en Francia son franceses; el problema ahora es sobre todo cultural y económico. Queda por saber si la escuela y el ambiente cultural franceses tienen la fuerza y capacidad de adaptación suficientes; y si se hace posible el acceso en un pie de igualdad de los “nuevos franceses” a la educación superior y a los trabajos calificados.

Como se advierte, sobre todo se trata de resabios y prejuicios culturales y económicos vinculados a la inmigración, que repercuten sobre la estructura económica y social.

1.2. Debilitamiento progresivo de los asalariados

Existe sin embargo otra fuente de desigualdad social que ha echado raíces desde los años 1980 y que puede tornarse “estructural”. Se trata del debilitamiento progresivo de los asalariados en esos países, que va de la mano con la cada vez mayor heterogeneidad del mercado laboral, con una proporción cada vez más importante de la fuerza de trabajo empleada en empleos precarios, a tiempo parcial o con baja productividad.

En Alemania, un 21% de la población ocupada en 2017 no accedía a trabajos protegidos por las convenciones sociales y negociaciones paritarias; se trata de contratos de duración determinada, pasantías, empleos de menos de 20 horas por semana, o “mini-empleos” pagados 450 euros por mes (la tercera parte del salario mínimo). A ello se agregan los cuentapropistas (casi 10% de la población activa), la mayor parte de los cuales tienen ingresos cercanos a la línea de pobreza.

En Francia, la proporción de empleos precarios es menor: solamente 10,5% de los asalariados tienen contrato por tiempo determinado y 4,3% tienen contratos de aprendizaje o pasantía. Sin embargo, esta proporción aumentó apreciablemente desde los años 80 (en 1984 casi 95% de los asa-

lariados tenían un contrato estable por tiempo indeterminado), y afecta predominantemente los sectores sociales más vulnerables.⁹⁵

En Estados Unidos, el empleo fue una variable de ajuste central frente a la crisis de 2008. El desempleo se duplicó de 5 a 10% entre principios de 2008 y principios de 2010, pese a que se retrajo la tasa de participación laboral, que bajó de 66,2 a 64,8% de la población en edad de trabajar (es decir, una parte de la población dejó de buscar trabajo). El desempleo afectó con más fuerza a los menores de 20 años y a la población afroamericana (26% y 17%, respectivamente, a principios de 2010). A principios de 2018 la tasa de desocupación abierta había bajado fuertemente a 4,1%, pero también siguió bajando la tasa de participación a tan solo 62,7%. Si al desempleo abierto se agregan los trabajadores desalentados que se retiraron del mercado de trabajo y los subempleados, la tasa trepa a 8,2% (y era de 17% a principios de 2010). La vulnerabilidad de los asalariados norteamericanos se tradujo en un virtual estancamiento del salario real, que apenas progresó 0,4% por año desde 1981 (y 0,2 por ciento anual desde 2001).⁹⁶ De este modo, la participación de los asalariados en el ingreso nacional declinó de 66,5% en 1980 a 60,8% en 2017.⁹⁷

Frente a este aumento de la precariedad laboral, en el otro extremo de la pirámide social están los propietarios del capital, a los que se suman algunos muy altos salarios de ejecutivos de empresas y bancos. Con la creciente hegemonía del sector financiero y la exigencia de los accionistas por recibir elevados dividendos, la parte del 1% más rico de la población creció acelera-

⁹⁵ Véase INSEE, *Emploi, chômage, revenus du travail édition 2017*, 4 de julio de 2017. Subempleado es aquél ocupado a tiempo parcial que estaría dispuesto a trabajar más horas. Agreguemos que algo más de la mitad de los jóvenes empleados de entre 15 y 24 años tienen esos contratos precarios, y 30% de las mujeres que trabajan lo hacen a tiempo parcial (frente a solamente 8% de los hombres). A este panorama debe agregarse una tasa de desempleo abierto de 10% de la población activa, y una de subempleo de 6,5%; el desempleo y el subempleo es muy superior para los jóvenes de entre 15 y 24 años (25% y 12%, respectivamente).

⁹⁶ Véase Estados Unidos, Bureau of Labour Statistics, Employment Cost Index, disponible en: www.bls.gov/ncs/ect/#tables.

⁹⁷ Fuente: Comisión Europea, Macroeconomic database AMECO, disponible en: http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/ResultSerie.cfm. Se trata de la participación de los asalariados “ajustada” (esto es, se le agregan ingresos de cuenta-propistas) como porcentaje del PIB a costo de factores.

damente, sobre todo en los países anglosajones: entre 1980 y 2005, pasó de 7 a 17% del ingreso total en Estados Unidos, y de 5 a 15% en el Reino Unido.⁹⁸

2. Homogeneidad y heterogeneidad estructural en América Latina

El primer vistazo para entender un país, consiste en conocer el grado de homogeneidad o heterogeneidad que existe en su estructura económica y social. En otras palabras, debe saberse cuánta desigualdad existe en su población. El tema fue introducido y desarrollado por el economista de la CEPAL Aníbal Pinto,⁹⁹ quien analizó la estructura productiva de América Latina y comprobó que existen tres grandes sectores: el primitivo, el moderno y el intermedio. La productividad por hombre en el sector “moderno” sería cuatro veces mayor a la promedio, y la del “primitivo” no alcanzaría a la cuarta parte del promedio. Un análisis por sectores muestra que la productividad por hombre en la agricultura es diez veces menor a la de la minería, y cinco veces inferior a la de la industria fabril.

Estos distintos estratos están “insertados” en un contexto común. No son compartimentos estancos ni sistemas cerrados. Existe una suerte de “colonialismo interno”, generado: i) por la relación de precios del intercambio, que el “centro interno” no distribuye a su “periferia”; ii) por precios relativos desfavorables; iii) influye asimismo el colonialismo externo, con la transferencia de excedentes financieros creados en la periferia hacia las actividades del centro (intereses, dividendos y fuga de capitales); y iv) las mayores inversiones públicas y privadas realizadas en el sector moderno, sobre todo en los centros urbanos. Esta heterogeneidad estructural refleja las enormes diferencias de productividad, ingresos y, en general, del grado de desarrollo, que existían –y en gran parte continúan existiendo– en las diferentes economías latinoamericanas.¹⁰⁰

Ello se atribuye a tres tipos de factores principales: primero, la naturaleza de los recursos-base de las exportaciones; segundo, el elemento

⁹⁸ Fuente: Paris School of Economics e Institute for New Economic Thinking, *The World Top Income Database*.

⁹⁹ Véase Aníbal Pinto, “Naturaleza e implicaciones de la ‘heterogeneidad estructural’ de la América Latina”, México, *El Trimestre Económico* n° 145, 1970.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 93.

político-institucional; y tercero, la importancia y grado de permeabilidad de la sociedad y de la economía tradicionales.

En relación a la inserción internacional, la heterogeneidad aumenta con la especialización de la producción para el mercado externo (caso de las plantaciones y la minería), y disminuye cuando también está dirigida al consumo interno (situación de la mayor parte de la agricultura y las manufacturas).

El segundo elemento hace a la actividad del Estado; allí donde tuvo una vigencia real, pudo actuar como transmisor del impulso de las actividades exportadoras a otras ramas de la economía y a distintas regiones.

En tercer lugar, figura la importancia y el grado de integración de la sociedad y economía tradicionales, “como en el caso de los países del imperio incaico”. Aníbal Pinto describe los tres estratos: “el llamado primitivo, cuyos niveles de productividad e ingresos por habitante probablemente son semejantes a los que primaban en la economía colonial y, en ciertos casos, en la precolombina. En el otro extremo, un ‘polo moderno’, compuesto por las actividades de exportación, industriales y de servicios, que funcionaban a niveles de productividad semejantes a los promedios de las economías desarrolladas, y, finalmente, el ‘intermedio’ que, de cierta manera, corresponde más cercanamente a la productividad media del sistema nacional”.¹⁰¹

En síntesis, Aníbal Pinto postula la reconversión del sector moderno de la economía, “de modo que su potencial, en lugar de servir primordialmente los intereses y reclamos de una ‘caricatura de sociedad opulenta’ se dedique a ‘transmitir’ su progreso al resto de la economía; y a ‘levantar’ las poblaciones, áreas o sectores rezagados”.¹⁰²

Un rasgo importante es que no se trata de etapas sucesivas en el tiempo, y que la fase anterior no desaparece cuando surge una nueva. Por el contrario, suelen ocurrir de manera simultánea, aunque en distintos lugares, con diferente intensidad y consecuencias.

Imaginemos el ejemplo de un turista que en la segunda mitad del siglo XX toma un avión y aterriza en la ciudad de La Paz (Bolivia), a 3.600 metros de altura. En un relato imaginario, supongamos que se aloja en algún lujoso hotel de las partes más bajas de la ciudad (en la

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 85.

¹⁰² *Ibid.*, pp. 96 y 97.

montaña, los pobres viven en las cimas). Allí encuentra bienes y servicios que son producidos y vendidos con un nivel de productividad semejante a la media de los países desarrollados. También los ingresos son de la misma magnitud.

Al salir a pasear, puede ir a la plaza donde se halla el Palacio de Gobierno (“El Quemado”). Allí encontrará bienes y servicios provenientes de actividades cuya productividad es anterior: estaría a principios o mediados del siglo XX, con salarios acordes a ese estadio de desarrollo.

Al llegar a la Catedral, ya estará en la época colonial; no sólo por la belleza arquitectónica, sino por los servicios económicos cuya productividad data de la colonia, así como los ingresos percibidos por las personas. Allí venden sus productos las cholitas, y hasta es posible encontrar monedas de plata acuñadas con las armas de las Provincias Unidas en 1815.

Detrás de la Catedral está la calle de las Brujas. Allí tienen sus puestos quienes venden gualichos y talismanes. Allí estará en el Medioevo: producción y salarios dignos de la era precolombina. Es la corte de los milagros, donde no faltará detalle que no figure en alguna novela histórica. Si además va al campo, podrá ver que la tierra se suele trabajar como en la era de los incas.

Esta diferencia de niveles de productividad que coexisten en la misma sociedad, diferenciada por estratos sociales, es la “heterogeneidad estructural” y constituye una de las principales causas explicativas de la desigualdad de ingresos y la pobreza en América Latina.

Creemos que debe resaltarse el extraordinario aporte intelectual realizado por Aníbal Pinto, que contribuyó de manera decisiva a establecer un marco teórico pertinente para esas sociedades. Ahora ocurre lo mismo: si estudiamos todo el tiempo y de modo acrítico con textos elaborados en otras latitudes, que sirven para responder a otros problemas, lo más posible es que tengamos que elegir entre el valor de la teoría y el veredicto de la realidad. Por lo pronto, la tesis de la heterogeneidad estructural sirve para encarar la lucha contra la pobreza con un enfoque de acción muy diferente al de la indiferencia o la compasión. La coexistencia de esos distintos niveles de productividad y de ingresos está en relación con el progreso técnico, con la difusión de la tecnología en los procesos de producción y con la capacidad de crear niveles de productividad más homogéneos.

IV. La participación

1. La participación política

Junto con los elementos referidos al desarrollo humano y a la vida social –derechos humanos y homogeneidad social–, los pueblos tienen derecho a la participación. En el plano político, se manifiesta por el grado de intervención en la elección de los gobernantes y en la elaboración de las leyes, en el acceso a los medios de comunicación y en el grado de intervención que pueda ejercerse sobre la vida política, en especial a través de los partidos políticos. Es difícil considerar como participativo un régimen político cuya población tiene un bajo grado de información e influencia, aunque vote de manera periódica (claro que es mucho peor si no vota). En el ámbito económico, la participación implica que los asalariados tengan acceso a la información referida a la empresa y un razonable grado de influencia en su gestión.

La realidad de la participación política muestra una contradicción entre la teoría y la práctica de la democracia. Es cada vez más aplicable a importantes grupos dirigentes la ironía de Paul Valéry cuando se refería a la política como “el arte de impedir a la gente que se entrometa en lo que le concierne”.¹⁰³

Como se analizará al considerar el tema de la soberanía, la internacionalización de las decisiones políticas y los procesos de integración asimétricos atribuyen cada vez más facultades a los organismos supranacionales –como la Unión Europea– o internacionales –como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la OCDE–. La diferencia entre los países desarrollados y los subdesarrollados radica en que en el primer caso se trata de integración entre países relativamente iguales o de la injerencia de instituciones por ellos manejadas, en tanto los países subdesarrollados deben subordinarse a decisiones de instituciones que no controlan; pero en ambos casos hay delegación de atribuciones soberanas.¹⁰⁴

A su vez, las decisiones que por su naturaleza son políticas se desplazan hacia centros de decisión económicos. En los países desarrollados,

¹⁰³ Véase Paul Valéry, *Regards sur le monde actuel et autres essais*, Paris, Gallimard, 1990 (primera edición en 1945), p. 50.

¹⁰⁴ En el caso de la Unión Europea, es evidente que hay diferencias grandes de poder entre países, por ejemplo, entre Alemania y Grecia; pero también es cierto que existen reglas para considerar las posiciones de los países más débiles, como por ejemplo la necesidad de consenso unánime para adoptar ciertas decisiones.

para la vida de la población, más importantes que las leyes sancionadas, son las determinaciones de la Reserva Federal de Estados Unidos y del Banco Central Europeo. En los países subdesarrollados, el bienestar de los asalariados depende más de las políticas inflacionarias o antiinflacionarias del Banco Central (cuya “independencia” de los poderes electos se promueve) y de los acuerdos con el FMI, que de la fijación de salarios por negociaciones paritarias.

De tal modo, la despolitización es un proceso que está difundido tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados. En el fondo existen causas legales (la falta de consulta directa), económicas (la necesidad de fondos enormes) y de prejuicios (la impresión de que los problemas importantes tienen resolución fuera del ámbito político, y que por consiguiente poco importa quién gane las elecciones).

2. Participación económica¹⁰⁵

Junto con la participación política, debería funcionar una democratización económica, que como por casualidad siempre es soslayada. No se justifica que mientras en el plano político rija una democracia, en la empresa todo sea autocrático. Si bien mediante la moderna legislación del trabajo se otorgan derechos a los asalariados y se restringe la arbitrariedad del patrón, no se afecta para nada el monopolio de los dueños sobre la información y las decisiones empresarias. En los países desarrollados, el proceso participativo más importante es el de la cogestión alemana; en el resto de esos países, en general existe un diálogo fluido entre empresarios y sindicalistas, sin afectar el poder de decisión del propietario. Pero en los países subdesarrollados no hay nada parecido a la cogestión alemana, y el patrón suele ser omnipotente; los sindicatos pueden ejercer medidas de fuerzas, pero en general están excluidos de toda información e injerencia en el manejo de las empresas.

Después de la última guerra, Alemania debió hacer frente a un duro proceso de renacimiento nacional. Uno de los ejes de ese esfuerzo era la consolidación social, para lo cual era conveniente otorgarles a los obreros un cierto grado de participación en el manejo de las empresas. Era una decisión política de afirmación de la cohesión social y nacional, que chocaba

¹⁰⁵ Véase Alfredo Eric Calcagno y Eric Calcagno, *Para entender la política*, Buenos Aires, Catálogos Editora, 2004, p. 232 (primera edición Grupo Editorial Norma, 1999).

contra el autoritarismo tradicional de los empresarios. Dentro del orden económico, los empresarios podían creer que una gerencia exclusiva y centralizada podría generar mayores ganancias; pero el problema pertenecía al orden político y así fue resuelto. El orden político le puso límites al económico, lo cual redundó en beneficios económicos, en la medida que disminuyó la conflictividad y, con el mercado interno, las ventas de las empresas experimentaron una gran expansión.¹⁰⁶

Esta política implantada en Alemania también rige en Austria y en Dinamarca.¹⁰⁷ En Austria, como en Alemania, el consejo de empresa es obligatorio en las empresas con más de 5 asalariados. Tiene un derecho de intervención, de información y de consulta sobre los principales problemas y decisiones relacionados con el empleo y las condiciones de trabajo. En Dinamarca, las empresas con más de 35 asalariados tienen un comité de cooperación paritaria, que es un organismo de discusión, que no adopta decisiones. Es consultado en materia de política de producción y cuando se plantean cambios mayores en la empresa. Codetermina los principios de organización del trabajo y de gestión del personal. Recibe todas las informaciones económicas y financieras que llegan a los accionistas y está representado en el consejo de administración por dos miembros elegidos por el conjunto del personal.¹⁰⁸

El resultado de esta experiencia muestra que, lejos de crear conflictos, la cogestión ha servido para evitarlos o solucionarlos una vez planteados, así como para aumentar la producción.

En la Argentina, el artículo 14 bis de la Constitución Nacional (reforma de 1957) dispone la “participación” de los trabajadores “en las

¹⁰⁶ La cogestión fue establecida por las leyes de 1952, 1972 y 1976. La cogestión en el consejo de vigilancia y en el directorio concierne a las empresas con más de 2000 empleados y a los sectores minero y siderúrgico; la cogestión parcial con participación sólo en el consejo de vigilancia, abarca a las empresas que tienen entre 500 y 2000 empleados; y todas las empresas practican la cogestión a nivel del comité de empresa, accesible a los delegados de los asalariados. Estos comités son consultados y deliberan acerca de las decisiones concernientes al personal, a la estructura de la empresa, a la producción, a la organización del trabajo, a la formación, a los salarios, a la ayuda social, a la vivienda y a la seguridad; en algunos casos, existe derecho de veto.

¹⁰⁷ Véase Gérard Schneilin y Horst Schumacher, *Economie de l'Allemagne depuis 1945*, Paris, Armand Colin, 1992, pp. 37 y 38.

¹⁰⁸ Gérard Desseigne, *L'évolution du comité d'entreprise*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, pp. 74 a 76.

ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección”. Sin embargo, esta obligación aún no se ha cumplido y ni siquiera es aún un tema en discusión; para que lo sea, deberá esperarse que el tema madure en la opinión pública, en particular en los sindicatos, y que sea promovido desde la política. Así ocurrió –entre otros casos de reformas– con la ley electoral de 1912, el voto de la mujer en 1948, la ley de convenios colectivos de trabajo (1988), la ley de divorcio vincular (1989), los juicios a los involucrados en delitos de lesa humanidad (condenas desde 2006), la estatización y ampliación de la cobertura de jubilaciones (2008), la ley de regulación de los medios de comunicación audiovisual (2009, derogada parcialmente en 2016), el matrimonio igualitario (2010).

En general, eran temas que estaban fuera de la agenda política y que suscitaban fuertes rechazos en algunos sectores de la opinión pública; pero por diversas circunstancias maduraron y fueron aprobados y ejecutados. Algunos de ellos demoraron decenios; pero como decía Martín Fierro, “No hay tiempo que no se acabe/ ni tiento que no se corte”.

Recuadro 1. El pueblo y las elites durante las invasiones inglesas a Buenos Aires (1806 y 1807)

Las invasiones inglesas son un buen ejemplo de la diferente actitud frente a un ejército invasor: dureza del pueblo y flexibilidad de las clases altas.

Los ingleses tomaron Buenos Aires en 1806 sin que las tropas españolas ofrecieran resistencia. Sin demora, las elites porteñas fueron a besar la mano de quien creían ser el nuevo amo. “El Cabildo Civil, los altos funcionarios, las dignidades eclesiásticas se apresuraron a jurar fidelidad a quien los gobierne en nombre del Rey de Inglaterra; Beresford asiste con sorpresa y regocijo a esa sumisión unánime y nada reticente. El Prior Dominicó, en nombre del clero, no sólo ha de contentarse con evocar el texto paulino que proclama el origen divino de todo poder; llegará a pronosticar –en un plano más mundano– futuras grandezas para Buenos Aires como consecuencia de la implantación de uno nuevo debido a la reciente conquista. Y, sirviéndose a sí mismos y a su ciudad a la vez que a su nuevo señor, los capitulares escriben al Virrey fugitivo en Luján para rogarle que envíe de regreso a Buenos Aires el Tesoro fiscal que ha logrado salvar del

invasor: éste amenaza buscar botín alternativo en los tesoros privados. El Virrey Sobremonte, prefiriendo evitar ese riesgo a los ricos de Buenos Aires, devuelve los caudales regios, que luego serán exhibidos triunfalmente en Londres”. a/

Cuenta un testigo inglés que “casi todas las tardes, después de oscurecer, uno o más ciudadanos criollos acudían a mi casa para hacer el ofrecimiento voluntario de su obediencia al gobierno británico y agregar su nombre a un libro”. b/

Quienes sí se rebelaron contra el invasor, en la primera y segunda invasiones fue una nueva fuerza constituida por los gauchos y su caballería ligera, junto con algunas tropas españolas y los habitantes de Buenos Aires parapetados en sus casas.

Con respecto a los habitantes de Buenos Aires, los techos de sus casas “eran chatos y rodeados de un parapeto que ofrecía un excelente resguardo contra el fuego de mosquetes y un lugar de relativa seguridad para cualquiera que estuviera armado con una pistola o un arma de fuego larga, o sólo con cascotes y piedras”. El 10 de agosto de 1806, cuando Liniers y sus tropas aparecieron frente a Buenos Aires, Beresford no pudo darle batalla fuera de la ciudad porque los caminos estaban intransitables por la lluvia y entonces ocupó una posición en el Fuerte, en el centro de la ciudad; allí “obtuvo algún éxito frente a las tropas regulares españolas a las que arrebató tres de sus cañones, pero el fuego abierto desde los techos de las casas se hizo tan nutrido que Beresford izó la bandera blanca después de perder 165 hombres”. c/

El relato inglés de la marcha de Whitelocke desde la ensenada de Barragán hasta Buenos Aires, durante la segunda invasión en 1807, informa que “estábamos constantemente rodeados por una nube de caballería ligera que nunca se alejaba de nosotros a más de un tiro de mosquete, y mi ayudante fue hecho prisionero en el momento de llevar mis órdenes entre las dos brigadas. Y otro oficial del Estado Mayor que me estaba asignado fue acuchillado a 300 yardas del flanco de la línea. Sin caballería era imposible librarse de aquellas gentes”. d/

Cuando Whitelocke lanzó el ataque por las calles de Buenos Aires, el 5 de julio de 1807, debió capitular 24 horas después, cuando había perdido la mitad de sus tropas de asalto: 401 muertos, 649 heridos y 1924 prisioneros. Lo que había ocurrido, en palabras era que “la índole del fuego a que estuvieron expuestas las tropas fue violenta en extremo. Metralla en

las esquinas de todas las calles, fuego de mosquetería, granadas de mano, ladrillos y piedras lanzados desde lo alto de todas las casas. Cada dueño de casa con sus negros defendía su morada y cada una de éstas era en sí misma una fortaleza; no es exagerado decir que todos los varones de Buenos Aires se emplearon en su defensa”. e/

En síntesis, durante las dos invasiones inglesas muchos miembros de la elite porteña adherían al invasor, mientras existía una fuerte resistencia popular.

a/ Véase Tulio Halperín Donghi, *Revolución y guerra*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Argentina Editores, 1972, pp. 143 y 144.

b/ Véase Alexander Gillespie, *Buenos Aires y el interior*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986 (ediciones en inglés en 1812 y 1818).

c/ Véase H. S. Ferns, *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*, Buenos Aires, Solar/Hachette, 1966, p. 45.

d/ Véase War Office Papers, *Levenson Gower a Windham, 9 de julio de 1807*, citado en H. S. Ferns, *op. cit.*, p. 43.

e/ Véase War Office Papers, *Whitelocke a Windham, 10 de julio de 1807*, citado en H. S. Ferns, *op. cit.*, p. 54.

PARTE SEGUNDA: EL TERRITORIO

A. La teoría

I. Territorio, Estado y política

El territorio es el elemento material del Estado, donde ejerce con exclusividad su potestad de imperio, está establecido el pueblo y funciona el gobierno. El Estado posee sobre su territorio un “derecho real de naturaleza institucional”,¹⁰⁹ que se extiende al suelo, al subsuelo, al mar territorial, al espacio aéreo y a todos los casos en que es aplicable la extraterritorialidad (por ejemplo, las naves y aeronaves de bandera nacional y las sedes diplomáticas). Esa potestad estatal que marca la jurisdicción coexiste con el derecho

¹⁰⁹ Véase Georges Burdeau, *Traité de Science Politique*, *op. cit.*, tomo II, p. 100.

de propiedad –privado o público– que es de distinta naturaleza y responde a intereses diferentes.

Ya que el territorio es “un modo de acción del Poder, puede entonces considerársele como un instrumento de los servicios dados por el Estado. Esta afectación se reduce a ciertas facultades determinadas de utilización y no comporta ni plenitud ni exclusividad de uso. Pero es simplemente porque la misión general del Estado no demanda tanto; si el interés público lo exigiera, la afectación podría convertirse en más exclusiva e ir hasta la supresión de los derechos de propiedad privada, como lo hacen instituciones tales como la expropiación por causa de utilidad pública o la devastación con fines de defensa nacional”.¹¹⁰

Junto con la conquista de la independencia, el primer deber de un Estado y de su gobierno es asegurar su integridad territorial, es decir, controlar su espacio y proveer a su defensa. La obtención y la afirmación de la unidad nacional ha sido una de las más importantes tareas de todos los Estados cuando se constituyeron; y su afianzamiento es un deber de todos los gobiernos.

La situación geográfica de los países y los recursos naturales de los que dispone son elementos fundamentales de su vida económica y aún política. Un caso extremo de preeminencia del factor geográfico es el de Panamá, cuya ubicación entre los dos océanos es su mayor recurso natural; y los países petroleros del Golfo muestran cómo su autonomía estatal y las pautas de su vida política y social –no sólo la económica– están regidas por el hecho de ser la mayor fuente petrolera del mundo.

La relación entre territorio y política a escala mundial es el objeto de la geopolítica. El término fue creado por el científico político sueco Rudolf Kjellèn en 1916 y consideraba al Estado como un organismo vivo. Con posterioridad, el oficial del ejército alemán Karl Haushofer tomó las tesis de Kjellèn y las aplicó a Alemania y su expansión; y el estudioso inglés Sir Halford Mackinder elaboró el concepto de “corazón de la tierra” con el alistamiento de dos campos: el poder terrestre de la Eurasia interior (el corazón de la tierra) y el poder marítimo de las tierras que están en su periferia. Los geopolíticos alemanes concluyeron que si conquistaban el “corazón de la tierra” serían los dueños del mundo.

Frente a esta sobrevaloración del factor territorial, se ha concluido razonablemente que “las circunstancias geográficas del espacio no pueden ex-

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 101.

plicar, por sí solas, ni la unidad ni la peculiaridad de un Estado. Ningún hecho geográfico tiene importancia política con independencia del obrar humano. No se puede concebir la unidad e individualidad del Estado partiendo únicamente de las características de su territorio, sino tan sólo de la cooperación de la población bajo las condiciones dadas de espacio, es decir sólo socialmente. El geógrafo Vogel expresa la relación del Estado con la tierra en forma gráfica y acertada, al decir que el territorio del Estado es sólo su base, y en cambio la población es el depositario vivo y la propia sustancia del Estado”.¹¹¹

II. La conquista del territorio

“Todas las fronteras políticas son zonas y lindes ‘arbitrarios’, ‘artificiales’, es decir queridos por los hombres, nacidos de las relaciones de poder y de las manifestaciones de voluntad de quienes trazan las fronteras”.¹¹² Gran parte de la historia moderna y contemporánea consiste en la pugna de los Estados por ampliar sus fronteras y, más aún por conquistar colonias. Las fronteras son una mezcla de la tradición histórica, de delimitaciones naturales, de la fuerza relativa de los Estados, en especial la militar; en varios casos fue importante la negociación con otros países, incluida la compra de territorios.

Un ejemplo típico es el de Estados Unidos. Allí, los 13 Estados de origen se expandieron con la incorporación de los territorios federales (1783), la Luisiana (1803, cedida por Francia); la Florida (1819, apropiada a España); Texas (1845, incorporada luego que se segregara de México en 1836); Oregon, negociado con el Reino Unido (1846); Nuevo México, Arizona y California (1848), las tres a expensas de México; el sur de Arizona (la llamada “compra de Gadsden” a México, 1853), la compra de Alaska a Rusia en 1867, y la ocupación de Hawaii en 1898.

Un movimiento inverso se produjo con la desintegración de la Unión Soviética, Checoslovaquia y Yugoslavia. Al desaparecer el factor unificador representado por un Estado nacional fuerte, las naciones históricas y las etnias recuperaron su soberanía.

Otro fenómeno de gran amplitud fue el de la colonización del siglo XIX, por el cual las potencias, sobre todo europeas, se repartieron África y se

¹¹¹ Véase Hermann Heller, *op. cit.*, pp. 163 y 164.

¹¹² *Ibid.*, p. 161.

adueñaron de gran parte de Asia (en siglos anteriores, se habían apropiado de América). Después de la Segunda Guerra Mundial, el proceso de descolonización llevó a la constitución de países independientes en las formas jurídicas, pero en su mayor parte subordinados desde el punto de vista económico.

Concomitante con el proceso de constitución formal de los Estados, con fronteras que los separan de los países vecinos, está la tentativa de lograr la unidad nacional. Para ello, en primer término se emplea la autoridad estatal, que somete a todos los habitantes a una jurisdicción nacional y a una unidad de funcionamiento (unitaria o federal). Pero lo jurídico-político no basta, como lo prueba el estallido de múltiples unidades estatales en Europa después de la “guerra fría”. Es necesario además, consolidar la unidad religiosa o cultural, a través de la historia, lengua y tradiciones comunes; en este sentido, en América Latina fue fundamental la educación primaria, en particular cuando pudo impartirse de modo masivo, así como el servicio militar obligatorio. Además, todos los habitantes, cualquiera sea el lugar del país que habiten, deben tener acceso a servicios adecuados de salud y seguridad social. A su vez, debe fortalecerse la unidad física del territorio, mediante adecuados transportes y comunicaciones. Para todo ello, es indispensable el establecimiento de servicios públicos.

III. La protección del territorio: la sustentabilidad

1. Un marco de análisis exigente (e inédito): la supervivencia humana

Entre el fundamento animal de la naturaleza humana, expresado en el crecer y reproducirse, y las exigencias culturales de la vida en sociedad, el compromiso a lo largo del tiempo expresa la responsabilidad de los hombres por los hombres existentes hoy, a la vez que por las generaciones por venir, que no han nacido aún. De este modo, una de las responsabilidades que enfrenta la humanidad es hacia sí misma, en el presente y en el futuro.

Esta manera de abordar el problema ha sido analizada con pertinencia por Hans Jonas, al sostener que “la naturaleza no podía tomar un riesgo más grande que dejar nacer al hombre. (...) En este siglo se llegó al punto preparado desde hace mucho tiempo, en el cual el peligro deviene

manifiesto y crítico. El poder, asociado a la razón arrastra en sí mismo la responsabilidad”. De allí la exigencia de Hans Jonas: “obra de tal modo que exista una humanidad después tuyo y el mayor tiempo posible”.¹¹³

Agrega que la humanidad futura, de la que tendríamos que cuidar, es frágil y perecedera por excelencia. De ser así, debe ejercitarse la prudencia y aun la abstención de actuar, cuando pueda ponerse en peligro la subsistencia futura. Por extensión, también tendríamos que cuidar de lo más próximo que nos rodea; es decir, hacer que el desarrollo sea sustentable.

Existen más de veinte definiciones del desarrollo sustentable. De entre ellas, la consagrada y oficial es la de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland),¹¹⁴ que considera como tal al que asegure “que se satisfagan las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”.

2. La dimensión económica de la sustentabilidad

En el plano teórico existe una gama de opiniones acerca de las causas y efectos del deterioro del medio ambiente, y consecuentemente de las políticas aplicables. De entre ellas, sólo señalaremos las que marcan el antagonismo más notorio: la neoclásica y la de la “economía ecologista”.

2.1. El enfoque neoclásico

La teoría neoclásica toma como punto de partida teórico al individuo racional y egoísta (“individualismo metodológico”) y busca demostrar que, mediante el libre juego de los mercados, su búsqueda de maximización de la utilidad personal conduce a un equilibrio óptimo para toda la comunidad.

Aplicar este enfoque a los problemas medioambientales tiene serios inconvenientes.¹¹⁵ Por lo pronto, el medio ambiente brinda ejemplos clásicos para las “fallas de mercado”, que son situaciones en las que el mercado no

¹¹³ Véase Hans Jonas, *Le principe responsabilité*, Paris, Les Editions du Cerf, 1992, primera edición en alemán en 1979, p. 190.

¹¹⁴ Véase Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas, *Nuestro Futuro Común*, Nueva York, 1987.

¹¹⁵ Véase Alfredo Eric Calcagno y Alfredo Fernando Calcagno, *El universo neoliberal*, Akal, Madrid, 2015, capítulo IV.

puede dar por sí mismo soluciones aceptables (ni hablemos de óptimas). Los “efectos externos” plantean ese tipo de situaciones: tienen lugar cuando las acciones de un individuo o empresa afectan a otros agentes o personas al margen del sistema de precios, de modo que el agente que causa los efectos externos, positivos o negativos, no recibe el beneficio ni soporta el coste, respectivamente, que de ellos se derivan.

El mercado no impone ningún costo extra a una empresa que contamina el medio ambiente, agota un recurso no renovable o explota uno renovable a un ritmo que no permite que éste se regenere; por el contrario, un tipo de explotación más respetuoso del medio ambiente y de los conciudadanos podría requerir el uso de tecnologías menos rentables, como renunciar a agrotóxicos en el agro y al cianuro en la minería. Así, si no se los regula, los mecanismos de mercado tienden a desplazar a los agentes responsables y a seleccionar a aquellos cuyos comportamientos son más dañinos para el bien común.

No solamente se deteriora así la calidad de vida de la mayoría de la población existente, sino que se compromete la de la que aún no ha nacido. La economía de mercado no tiene respuesta a ese problema: tratándose de recursos agotables o de efectos externos de larga duración (como el aumento de dióxido de carbono en la atmósfera), “el principio metodológico de que la asignación de recursos debe responder a las preferencias reveladas por los agentes económicos encuentra una dificultad ontológica: muchos de los agentes económicos relevantes aún no han nacido, y no pueden, por lo tanto, expresar sus preferencias”.¹¹⁶

Los teóricos neoclásicos tienen diversas respuestas a estos argumentos. Uno de los más prominentes, Milton Friedman, admitía la existencia de algunas situaciones en las que los mercados tienen dificultades para resolver correctamente los problemas (las “fallas de mercado”), pero no por ello debía aceptarse sin más la acción del gobierno: “un intento por su parte de rectificar la situación muy bien puede empeorar las cosas, imponiendo costos a terceras partes inocentes o confiriendo beneficios a gente–afortunada– que no tiene nada que ver. Para financiar sus actividades debe imponer impuestos, que pesan sobre los contribuyentes –otra tercera parte afectada–. Pero, además, cualquier aumento del poder del gobierno, sea cual fuere su propósito, aumenta el peligro de que el gobierno, en vez de servir a la gran mayoría

¹¹⁶ Véase Joan Martínez Alier, “Economía y ecología: cuestiones fundamentales”, Madrid, *Pensamiento Iberoamericano* 12, julio-diciembre de 1987, pp. 45 y 46.

de los ciudadanos, se convierta en el medio por el cual algunos ciudadanos extraen beneficios de otros” (privilegios reservados al mercado).

Friedman no afirma que nunca deba haber una intervención del Estado, pero sí que “el peso de la prueba debe recaer sobre quienes la proponen”.¹¹⁷ De este modo se descarta el principio de precaución (“ante la duda, abstente”), y se afirma que un determinado producto o una actividad potencialmente peligrosos para el medio ambiente y la comunidad no deben ser prohibidos hasta tanto se pruebe fehacientemente su carácter dañino. Producir esa prueba puede ser una tarea ardua, cuando las empresas interesadas son las que llevan a cabo (o financian) las pruebas científicas, y cuentan con recursos económicos y poder de *lobby* para influir sobre los poderes del Estado.

Frente a la sobreexplotación de los recursos naturales, los teóricos neoclásicos suelen sostener que en un sistema de precios competitivos de mercado, ello no es importante, pues si bien algunos recursos naturales parecen ir agotándose, existe un fuerte aporte de progreso técnico que ampliará las reservas de tales recursos, les encontrará sustitutos o diseñará nuevos métodos de producción. Por ello, las generaciones futuras gozarán de un “capital natural” acrecentado, ya que si bien disminuirán algunos recursos naturales, habrá un mayor volumen de capital y de conocimientos técnicos y científicos que compensará con creces esa reducción.

Entre los economistas de la escuela neoclásica, los más lúcidos entienden que sus principios teóricos no siempre son pertinentes frente a los problemas de la vida real, y admiten que, para combatir la contaminación y el calentamiento global, la intervención del Estado es necesaria. Por cierto, proponen utilizar mecanismos de mercado, basados en el principio “el que contamina, paga” (por ejemplo, el mercado de derechos para emitir carbono). El problema es que tal costo no existe en la economía de mercado desregulado, y debe ser impuesto de modo exógeno por la autoridad estatal, lo cual excede el cuadro neoclásico neoliberal. Queda la contraposición entre la visión de equilibrio neoclásica regida por los mercados y la de proceso autosustentado, con el riesgo potencial de desestabilización y no reversibilidad, como sería, por ejemplo, el que desencadenaría un aumento de dos grados o más en la temperatura terráquea.

¹¹⁷ Milton y Rose Friedman, *Free to choose*, Londres, Secker and Warburg, 1980, pp. 32 y 33.

2.2. La economía ecologista

Frente a la posición “de mercado” que, con algunas atenuaciones es la que prevalece, existe una “economía ecologista” que la refuta. Las interrogaciones principales se centran en ¿cuál es la “solución de mercado”? ¿Acaso profundizar la situación actual, en la que el medio ambiente –un bien que debiera ser colectivo– está sometido a la apropiación privada y a su lógica de explotación económica? En tal caso, no cabe esperar que individuos racionales y egoístas, cuya única meta es maximizar su utilidad personal –o llegado el caso, familiar o empresarial–, vayan a disminuir sus ganancias pecuniarias en nombre del desarrollo sustentable.

La respuesta a los problemas ecológicos tiene que venir de otros actores, diferentes del individuo egoísta postulado por la teoría económica dominante, que introduzcan valores no mercantiles y un horizonte mucho más extendido que el personal. Es en este contexto donde pueden actuar los Estados, en la medida que representen intereses nacionales y de la humanidad en su conjunto (más los de las generaciones por nacer), así como los grupos sociales afectados por el deterioro ambiental.

La economía ecológica postula que el medio ambiente entra en la categoría de “bien colectivo”: es no apropiable, no exclusivo, a menudo gratuito y aporta en conjunto un bienestar a la comunidad. Los principios operacionales de una economía ecológica fueron definidos por Herman Daly: “1) las tasas de agotamiento de los recursos naturales renovables deben ser iguales a su tasa de regeneración; 2) las tasas de emisión de residuos deben ser iguales a las capacidades de asimilación –a la capacidad de carga– de los ecosistemas en los cuales los residuos son arrojados; 3) la explotación de recursos no renovables debe hacerse a una tasa igual a la de sustitución por recursos renovables”.¹¹⁸

Como es de esperar, el problema ambiental varía según el grado de desarrollo de los países; los más desarrollados han sido y aún son grandes contaminadores. El 25% de la población del mundo, que vive en países desarrollados, consume el 80% de los recursos mundiales y produce un porcentaje análogo de los desechos. Estados Unidos, con el 4% de la población mundial, es el responsable de la emisión del 22% del dióxido de

¹¹⁸ Herman E. Daly, “Towards some operational principles of sustainable development”, Orebro (Suecia), *Ecological Economics*, 2, pp. 1 a 6, 1990.

carbono; y sus emisiones por persona superan en 5 veces al promedio mundial. A su vez, países como China e India figuran entre los cinco mayores contaminantes por el elevado número de habitantes, pero sus índices por persona son bajos.

3. El planteo moral y ético

No se trata de brindar una visión pesimista de la relación entre sustentabilidad y desarrollo, ni acusar al orden económico de inmoral (cuya esencia es, en realidad, amoral),¹¹⁹ pero parece indispensable tener un panorama real para la acción. Si pensamos que el problema del medio ambiente será resuelto según la lógica de la ganancia, es posible que vayamos al desastre. Tampoco la lógica del poder tiene una relación directa con el medio ambiente, ya que para la acumulación de autoridad, poco importa el cambio de clima, la capa de ozono o la contaminación. Estos conceptos sufren del “síndrome de Casandra”, la adivina troyana que podía prever con exactitud el futuro, pero a quien nadie le creía. En efecto, estos problemas parecen difíciles de comprender para los decisores y la opinión pública ahora; pero cuando cundan las consecuencias, ya no habrá manera de repararlas.

Ni el economista ni el político incluirán en la agenda de problemas a resolver las cuestiones medio ambientales, si no existe una conciencia de la sustentabilidad. Aquí debe regir el imperativo moral y colectivo de la subsistencia de la especie humana, por sobre la lógica de funcionamiento de la economía y la política. La moral debe ponerles límites a ambas, en nombre de un valor superior: la supervivencia humana.

¿Cómo asegurar la preeminencia de la vida? Si la sustentabilidad fuese un sub-producto o una consecuencia de lo económico o de lo político, porque va en el sentido del crecimiento de la riqueza o el poder, no haría falta que hiciéramos nada. Lo mejor sería sentarse y esperar que el simple egoísmo humano generara sustentabilidad. Pero bien sabemos que no se crean riquezas sobre la protección del medio ambiente, ni se acumula poder con la defensa de la sustentabilidad; utilizar argumentos tan sólo económicos o razones que sólo hacen a la política es condenarse a dar vueltas al problema sin encontrarle solución. Es necesario contemplar el

¹¹⁹ Véase André Comte-Sponville, *Le capitalisme est-il moral?*, Paris, Albin Michel, 2004, pp. 73 y 74.

nivel superior, una esfera más amplia que abarca y supera lo económico y lo político. De esta manera, situamos el problema de la sustentabilidad en el orden humano que corresponde, que es el ético y moral.

4. La Encíclica *Laudato Si* del Papa Francisco

El tema de la sustentabilidad del desarrollo ha sido considerado a fondo por el Papa Francisco en su Encíclica *Laudato Si*. Allí reitera que “(...) siempre hay que recordar que la protección ambiental no puede asegurarse sólo en base al cálculo financiero de costos y beneficios. El ambiente es uno de esos bienes que los mecanismos del mercado no son capaces de defender o de promover adecuadamente” (Consejo Pontificio Justicia y Paz, *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*, 470).

Y agrega el Papa Francisco: “Una vez más, conviene evitar una concepción mágica del mercado, que tiende a pensar que los problemas se resuelven sólo con el crecimiento de los beneficios de las empresas o de los individuos. ¿Es realista esperar que quien se obsesiona por el máximo beneficio se detenga a pensar en los efectos ambientales que dejará a las próximas generaciones? Dentro del esquema del rédito no hay lugar para pensar en los ritmos de la naturaleza, en sus tiempos de degradación y de regeneración, y en la complejidad de los ecosistemas, que pueden ser gravemente alterados por la intervención humana. Además, cuando se habla de biodiversidad, a lo sumo se piensa en ella como un depósito de recursos económicos que podría ser explotado, pero no se considera seriamente el valor real de las cosas, su significado para las personas y las culturas, los intereses y necesidades de los pobres” (párrafo 190).¹²⁰

B. La práctica

La cuestión del territorio como base física de un Estado tiene un aspecto cuantitativo referido a su extensión, y otro cualitativo, que comprende su preservación.

¹²⁰ Papa Francisco, Encíclica *Laudato Si*, del 24 mayo de 2015.

I. Control del territorio

1. Planteo general

Ya se señaló en la parte teórica que el primer deber de un Estado y de su gobierno es asegurar su integridad territorial, es decir, controlar su espacio y proveer a su defensa. La historia nos muestra que las disputas por los territorios han sido la causa de la mayor parte de las guerras; y los límites de los países centrales y el reparto de las colonias (así como la adscripción geopolítica y económica después de la independencia) han sido el indicador fehaciente de las relaciones de fuerza entre las potencias del momento.

En los cuarenta y cinco años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial parecía que las fronteras se estabilizaban. Los países triunfantes establecieron nuevos límites, a costa de los derrotados; y el problema del colonialismo –en especial en África– fue resuelto mediante la independencia formal aunque en varios casos con la dependencia real con respecto a la antigua metrópoli. Además, fue conservado el antiguo dibujo de países determinado por las áreas de conquista y no por la existencia de naciones y grupos étnicos.

2. Países europeos

A partir de 1990, el factor revulsivo que significó la caída de los regímenes de Europa del Este y la Unión Soviética provocó la unificación de Alemania, la partición de Estados, guerras civiles y procesos de descomposición de regímenes políticos.¹²¹

¹²¹ La unificación fue la de Alemania. El 1 de julio de 1990 entró en vigencia la unión monetaria, económica y social y se adoptaron medidas monetarias, de trasposición del régimen constitucional de la República Federal de Alemania (RFA) a la República Democrática de Alemania (RDA), la restauración de los derechos de propiedad y la instrumentación de ayudas financieras por un monto de 45.000 millones de DM para 1990 y de 907.500 millones para 1991. De tal modo, se abrieron los mercados de la ex-RDA, se transfirió a ella el 5% del producto nacional bruto (PNB) de la RFA y existieron importantes migraciones entre ambas zonas. Con respecto a la transferencia al exterior de recursos financieros, Alemania dejó de ser uno de los dos grandes exportadores: pasó de una salida de US\$ 47.200 millones en 1990 a entradas de US\$ 5.200 millones en 1991 y US\$ 5.000 millones en 1992.

En Europa Central y del Este, se separaron naciones como la checa y la eslovaca; y la antigua Yugoslavia se fraccionó en la nueva Yugoslavia (Serbia –incluyendo Kosovo

La terminación de la guerra fría descomprimió las relaciones internas de ambos bloques, en los que pueden manifestarse ahora divergencias, cuestionamientos y secesiones inadmisibles en épocas de guerra abierta o larvada. Con las distensiones suelen aflorar los sentimientos profundos de los grupos sociales y de los pueblos. Puede ocurrir que si la época es de abundancia, prevalezcan los impulsos generosos; pero frente a las crisis, lo común es que reaparezcan los instintos mezquinos, en particular los xenófobos y racistas.

3. América Latina

En América Latina, las conquistas española y portuguesa provocaron una catástrofe demográfica. A las epidemias provocadas por la introducción de enfermedades para las que la población originaria no tenía defensas, se le agregaron el colapso de los sistemas económicos precolombinos, la guerra de conquista y la sobreexplotación de la población. “Los trabajos forzados, los tributos exorbitantes en minas y obrajes, así como el rigor de los castigos convierten a los nativos en esclavos. ‘No había mucha distancia entre la explotación en minas y obrajes con un verdadero y propio genocidio’”.¹²² Además, debieron encararse problemas complejos, que transformaron la configuración de la población, tales como las migraciones y el mestizaje.

Una vez lograda la independencia, los territorios de los antiguos virreinos y capitanías generales españoles no consiguieron unificarse en una Confederación, y por el contrario se fragmentaron en varios Estados, a diferencia de lo que ocurrió en Brasil. El contraste tiene que ver con los distintos procesos que condujeron a la independencia en una y otra área,

y Voivodina– y Montenegro), Eslovenia, Croacia, Macedonia y Bosnia-Herzegovina (que fue desgarrada por una guerra civil). Luego, la nueva Yugoslavia sufrió la secesión de Montenegro y Kosovo (esta última reconocida parcialmente).

Por otra parte, recrudecieron las tendencias separatistas de minorías étnicas o nacionales. No se trata sólo de los antiguos problemas de Irlanda del Norte y el IRA, o del país vasco y la ETA, o de Córcega. Ahora se plantean posibles secesiones en el Reino Unido (Escocia) y en España (Cataluña).

¹²² Norberto Galasso, *Historia de la Argentina. Desde los pueblos originarios hasta el tiempo de los Kirchner*, Buenos Aires, Colihue, 2012, tomo I, p. 113. La cita del final del párrafo es de Nicolás Gibelli, *Historia de las revoluciones. Túpac Amaru, el primer revolucionario de América*, Buenos Aires, Ediciones Cuántica S.A., 1973, p. 315.

pero también (y acaso principalmente) con las diferentes dinámicas económicas que prevalecían a fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX. En Brasil, el auge de la minería fortaleció las interrelaciones internas y el poder central de esa vasta colonia, mientras que el declive minero los debilitaba en la América hispánica. En ella, el poder económico recayó sobre la agricultura y la ganadería, dando más peso político a los propietarios de la tierra y a los comerciantes, cuyos vínculos con el centro europeo eran más fuertes que con las regiones vecinas.¹²³

En América Latina, el problema de la ocupación del territorio recorre toda la historia. En 1845, Sarmiento sostenía que “el mal que aqueja a la República Argentina es la extensión: el desierto la rodea por todas partes y se le insinúa en las entrañas; la soledad, el despoblado sin una habitación humana, son, por lo general, los límites incuestionables entre unas y otras Provincias”.¹²⁴ A su vez, Alberdi en 1852 preguntaba: ¿qué nombre daréis, qué nombre merece un país compuesto de doscientas mil leguas de territorio y de una población de 800.000 habitantes? Un desierto. (...) ¿Cuál es la Constitución que mejor conviene al desierto? La que sirve para hacerlo desaparecer; la que sirve para hacer que el desierto deje de serlo en el menor tiempo posible, y se convierta en un país poblado. Luego este debe ser el fin político, y no puede ser otro, de la Constitución argentina y en general de todas las Constituciones de Sudamérica”. Y concluye con su famoso apotegma: “en América, gobernar es poblar”.¹²⁵

Después el territorio fue poblado en el tiempo, en muchos casos gracias a la inmigración masiva. Pero también se crearon grandes desequilibrios. En la actualidad, uno de los mayores problemas es la existencia de enormes aglomeraciones urbanas al lado de regiones vacías de población (muchas de ellas, fértiles). Ejemplos de esas disparidades los ofrecen las áreas urbanas de México, San Pablo y Buenos Aires, frente a la falta de ocupación de latifundios; pero tampoco se trata de caer en el extremo opuesto: por ejemplo, sería una catástrofe ecológica para la humanidad la desaparición

¹²³ Véase Celso Furtado, *La Economía latinoamericana: desde la conquista Ibérica hasta la revolución cubana*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969.

¹²⁴ Véase Domingo Faustino Sarmiento, *Facundo*, Edición crítica y documentada de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 1938 (primera edición en 1845), p. 30.

¹²⁵ Véase Juan Bautista Alberdi, *Obras Selectas, tomo X, Bases y Comentarios de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, Librería La Facultad, 1920 (primera edición en mayo de 1852), pp. 222 y 224.

de bosques tropicales, tales como los de la Amazonia, cuya extensión más significativa es del Brasil.

II. La preservación del territorio y el desarrollo sustentable

La preservación del territorio se refiere tanto a la conservación de su extensión, como al cuidado ecológico y a la disponibilidad de las rentas generadas por sus recursos naturales. En el punto anterior de este capítulo se examinaron la dimensión económica de la sustentabilidad, los problemas de la extensión territorial y las nuevas cuestiones de frontera. Ahora nos referiremos a la preservación ecológica del territorio y a la utilización en beneficio nacional de sus recursos naturales.

En la lista de los países con mayor contaminación atmosférica figuran algunos subdesarrollados y otros desarrollados. Si se consideran los valores absolutos, los más contaminados son aquellos que además tienen el mayor número de habitantes. Con este criterio, los cinco países más contaminados serían China, India, Pakistán, Bangladesh y Nigeria, seguidos por Rusia y Estados Unidos.¹²⁶

¹²⁶ Véase Alex Fernández Muerza, *Eroski Consumer*, España, 20 de septiembre de 2015. Allí se afirma que “un estudio publicado en la revista *Nature* señala los 15 países con más muertes prematuras por contaminación atmosférica del mundo. Los autores del trabajo, un equipo internacional de investigadores liderado por Jos Lelieveld, del Instituto Max Planck de Química en Mainz (Alemania), apuntan a China como el primer país del planeta con más muertes prematuras al año por dicho problema ambiental. Con datos de 2010, el equipo de Lelieveld calcula que en dicho país se produjeron más de un millón, 1.357.000 en concreto. India y Pakistán, con 645.000 y 111.000 respectivamente, acompañan a China en este trágico podio. Moscú, Estambul, París y Londres son las ciudades europeas con más muertes prematuras por contaminación del aire. El resto de países que engrosan la lista de los 15 con más muertes prematuras por contaminación del aire son Bangladesh (92.000), Nigeria (89.000), Rusia (67.000), Estados Unidos (55.000), Indonesia (52.000), Ucrania (51.000), Vietnam (44.000), Egipto (35.000), Alemania (34.000), Turquía (32.000), Irán (26.000) y Japón (25.000). El trabajo también señala los datos de las 29 ciudades más grandes del mundo, donde se concentra la mayoría de la población y, por tanto, el mayor número de muertes prematuras por polución atmosférica”.

1. Un enfoque político del tema ecológico

En un análisis más detallado, los resultados son decepcionantes si tomamos sólo los problemas ecológicos señalados como más importantes, y consideramos las acciones emprendidas por las autoridades internacionales y los países más desarrollados. Existe una fuerte desproporción entre las consecuencias de la explotación a ultranza de los recursos naturales y los límites que se buscan oponer para establecer un aprovechamiento que sea coherente con el principio de sustentabilidad.

Como lo prueban múltiples ejemplos, el orden económico hegemónico puede aceptar modificaciones que frenen el ritmo de crecimiento de los principales factores de contaminación; pero en ningún momento queda establecida la primacía de la sustentabilidad, principio por esencia moral, por sobre la ganancia económica de corto plazo. Queda confirmado el estilo de desarrollo que provoca la precarización de la naturaleza, legitimado por el carácter inmediato de los beneficios; y sólo es aceptable pagar una parte menor de los costos del deterioro del medio ambiente a mediano y largo plazo.

Es un enfoque mercantil, que en el mejor de los casos resarce en parte los daños directos, pero no significa ningún compromiso para producir y consumir de manera que el medio ambiente no sea perjudicado. Las catástrofes ecológicas no desaparecen porque los inmediatamente perjudicados sean indemnizados, como los vecinos a los que se contamina el agua, o los habitantes costeros que sufren la “marea negra” durante un derrame de petróleo; además, en los casos del efecto invernadero y el deterioro de la capa de ozono, la perjudicada es la humanidad entera, presente y futura.

2. El crecimiento de la población mundial

En el telón de fondo de la demografía mundial sobresalen dos imágenes. La primera muestra el excepcional crecimiento demográfico del último siglo y medio; y la segunda, la probable estabilización de la población mundial a venir; un crecimiento extemporáneo no sería verosímil con las hipótesis manejadas en la actualidad.

La realidad sobre la que se actúa varía en el tiempo. Una de las variables más importantes es el aumento de la población mundial. Si creciera de manera indefinida, llegaría un momento –medido en siglos– en el que sería imposible mantener a toda la humanidad. Entonces, sería condición

de supervivencia la estabilización de la población antes de que sea tarde; por eso, las proyecciones de la cantidad futura de seres humanos es un dato fundamental para estructurar políticas de población. En ese sentido, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas elaboró una proyección para el período 2015-2100.

El cuadro 5 muestra la evolución de la población mundial por áreas. La División de Población de las Naciones Unidas calcula un aumento de 7.300 millones de personas a 11.200 millones entre 2015 y 2100; pero no se trata de un aumento análogo en todas las áreas. La diferencia, casi en totalidad, se produciría en África, que continuaría con una alta tasa de natalidad: en ese lapso, la población crecería de 1.100 millones de personas a 4.300 millones. A su vez, otras áreas disminuirían su población desde 2050, como sería el caso de Asia, Europa y América Latina y el Caribe.

Cuadro 5. Población mundial y las mayores áreas, 2015, 2030, 2050 y 2100 de acuerdo con la proyección de las variables medias

Mayores áreas	Población (millones)			
	2015	2030	2050	2100
Mundo	7.349	8.501	9.725	11.213
África	1.186	1.679	2.478	4.387
Asia	4.393	4.923	5.267	4.889
Europa	738	734	707	646
América Latina y el Caribe	634	721	784	721
América del Norte	358	396	433	500
Oceanía	39	47	57	71

Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, *World Population Prospects, Key Findings and Advance Tables*, Nueva York, 2015.

Estos cálculos permiten vislumbrar un equilibrio entre nacimientos y muertes en un futuro no muy lejano (en términos históricos).

Desde ya, no es posible abordar la cuestión de la población mundial en términos “malthusianos”, si por tal cosa entendemos la prédica de Thomas

Malthus, a principios del siglo XIX en el Reino Unido. Malthus sostenía que las subsistencias mundiales crecen de modo aritmético, mientras que la población experimenta un crecimiento geométrico, de tal manera que jamás habría suficientes subsistencias para toda la población.

De allí la idea de neutralizar el crecimiento poblacional, en especial de los más pobres, para que no se reproduzcan y pongan en riesgo la riqueza de las naciones (ricas) y de sus grupos dominantes. Esta es una visión que luego fue adoptada y popularizada por el llamado “darwinismo social” (que poco tiene que ver con el pensamiento de Charles Darwin), en el sentido de la naturalización del hecho social. Así, si una población crece demasiado y es diezmada por pestes o guerras, entonces hay una “regulación” de la “mano invisible” de la supuesta biología.

Como siempre, se trata de esquivar las cuestiones históricas y las relaciones políticas, para poner a las injusticias como algo incuestionable, producto de la fatalidad natural (o de la irresponsabilidad de los pobres en reproducirse). De hecho, Arturo Enrique Sampay definió la cuestión en “la Revolución de nuestro tiempo”,¹²⁷ donde afirmaba que, al fin de la Segunda Guerra Mundial, ya existían suficientes subsistencias para nutrir a toda la humanidad; pero gran parte de esa humanidad no tenía los medios de adquirir esas subsistencias. Por lo que el problema de la población parece ser, *prima facie*, un problema de distribución del ingreso tanto como de modelo de desarrollo. Estas consideraciones llevan a matizar la cuestión del crecimiento poblacional, y si éste está llamado a disminuir sensiblemente, será principalmente por razones sociológicas.

III. Algunas conclusiones sobre sustentabilidad y desarrollo

La primera conclusión es que consideramos un problema de enorme trascendencia, que amenaza la supervivencia humana, algunas de cuyas consecuencias podemos sufrir ahora; pero otras tendrán pleno impacto en el futuro, tanto por hechos cometidos en este momento como en el pasado reciente, si no se revierte el proceso actual. De acuerdo con su magnitud

¹²⁷ Arturo Enrique Sampay, *La Argentina en la revolución de nuestro tiempo*, Buenos Aires, Editorial Pampa y Cielo, 1964, pp. 6 y ss.

y al ámbito de su influencia, existen los problemas ambientales locales por una parte, tales como los de agua potable, contaminaciones circunscriptas a determinados lugares y eliminación de residuos; y por la otra, aquellos problemas que son globales y de largo plazo, como el cambio de clima, la contaminación de la atmósfera, el uso de productos contaminantes en la producción industrial, agrícola y ganadera, la disminución de la capa de ozono, la extinción de especies y la desertificación.

La segunda conclusión es que los problemas actuales no se pueden resolver en el marco del pensamiento neoclásico y neocolonial dominante. Aquí entramos en el problema de los paradigmas explicativos de la realidad, que no es una cuestión menor. Tal visión de las cosas puede ser funcional mientras dure su momento histórico; pero frente a una variación substancial de las cuestiones a resolver, también deben cambiar las categorías de análisis, como el marco político general. Así, no se trata ahora de saber si existe una manera más eficiente de creación de riqueza que la empresa capitalista, sino de asegurar bienestar y futuro a los que hoy están vivos y a los que están por nacer en el futuro. Si aplicamos la metodología de la rentabilidad al problema del derecho a la vida de las generaciones futuras, el resultado resultaría cómico –o grotesco– de no ser tan grave la disyuntiva.

Otra conclusión más sobre la relación entre sustentabilidad y desarrollo, muestra que existen varias formas de encarar esta compleja relación, tanto de una civilización a otra, como de un Estado a otro, aún incluso dentro de un mismo país. Encontramos aquí también el signo de la heterogeneidad, esta vez como diferencias en la manera de encarar la cuestión del desarrollo, de las diferentes categorías de análisis empleadas como de las consecuencias de las acciones emprendidas.

Pero lo que creemos fundamental en la polémica sobre sustentabilidad y desarrollo es la acentuación del carácter político de la relación. Este término, “político” debe ser entendido en toda su extensión, tanto como descarnada “realpolitik”, puesto que es el patrón de desarrollo de muchos países o empresas desarrolladas, como en el sentido noble, que pone la actividad política –esto es, la decisión– al servicio de un ideal moral. No es este un razonamiento abstracto; puede ser ilusorio ahora, pero podrá ser operativo y concreto en el futuro, si existen condiciones para el bienestar de la humanidad sin hipotecar el porvenir en nombre del lucro inmediato. Toda idea que se plantee desde lo económico, en nombre de la rentabilidad, deberá confrontar con otra visión del problema, en particular desde lo político.

En efecto, la importancia del planteo moral radica en entender que el deterioro del medio ambiente no es un asunto económico, ni que pueda encontrar una solución desde lo moral, sino que es un problema político.

De allí que la respuesta elaborada por los países subdesarrollados necesite una visión clara de los objetivos (morales) y de los medios (políticos) para alcanzar el desarrollo con sustentabilidad (en lo económico). Este ejercicio permite, además, poner de manifiesto las lógicas de ganancia o de poder que subyacen en el marco del debate sobre sustentabilidad y desarrollo. Es un problema de poder, en toda la extensión de la palabra.

PARTE TERCERA: LA SOBERANÍA

A. La teoría

I. Definición de soberanía

Los elementos constitutivos del Estado son el pueblo, el territorio y la soberanía. El orden jurídico es la causa formal del Estado, mientras que el pueblo y el territorio son la causa material; y la soberanía es su carácter distintivo.¹²⁸

El elemento central característico del Estado es la soberanía, que el Diccionario de la Real Academia Española define como “autoridad suprema del poder público”. Se caracteriza por ser una potestad originaria, es decir que no es generada por otro ordenamiento o poder superior: es exclusiva, no está condicionada y puede ejercer su autoridad con medios propios.

“La expresión sociológica de la soberanía por tanto, es la capacidad real para autodeterminarse que tiene la unidad estatal y debido a la cual puede forzar, superlativamente y de modo autónomo, toda voluntad que disperse o ataque la unidad de dominación irresistible, exclusiva y sustantiva del Estado. En resumen, la soberanía tiene un sentido positivo y otro negativo. En el sentido positivo expresa supremacía, supraordinación, sobre todos los

¹²⁸ Felipe A. González Arzac, *Notas sobre el concepto de soberanía* (inédito), Buenos Aires, 1981.

que existen en su interior. En el sentido negativo significa independencia frente a otros Estados”.¹²⁹ Desde un punto de vista analítico creemos que la soberanía es a la ciencia política lo que el valor es a la ciencia económica.

II. Soberanía popular y soberanía nacional

El concepto de soberanía define cuál es su alcance teórico. En seguida se suscitan los problemas políticos prácticos que atañen, primero, a quién ejerce el poder dentro de la Nación y con qué sustento popular; y en segundo lugar, a las relaciones con otros Estados y con organismos internacionales.

En el primer caso, la soberanía se atribuye a cada ciudadano, titular de un derecho, que la ejerce de modo primario con su voto; y al conjunto de los ciudadanos, que expresan una voluntad mayoritaria. En cambio, la soberanía que radica en la Nación, se refiere no sólo a quienes participan actualmente en la vida del país, sino también a las generaciones del pasado y del futuro, que establecen una continuidad en los rasgos y valores que caracterizan a cada Nación.¹³⁰

1. Soberanía popular

Como afirma Felipe A. González Arzac, “el llamado problema de la soberanía del pueblo se refiere al origen de la autoridad. Esta cuestión fue dilucidada en la polémica entre Jacobo I de Inglaterra y los jesuitas (Francisco Suárez y San Roberto Bellarmino). Jacobo I sostenía que su autoridad (y la de los reyes en general) provenía de Dios”.

Continúa González Arzac: “los jesuitas distinguieron: la autoridad en abstracto proviene de Dios, porque éste creó al hombre como ser sociable y su existencia conlleva la de la sociedad y –consecuentemente– la autoridad que distingue a la sociedad de la multitud. Pero el origen concreto de la autoridad es la comunidad misma, y sólo a ella corresponde designar a

¹²⁹ Arturo Enrique Sampay, *La Constitución Argentina de 1949*, Buenos Aires, Ediciones Relevo, 1963, p. 109.

¹³⁰ Véase Georges Vedel, *Manuel Élémentaire de Droit Constitutionnel*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1949, p. 112.

quienes la ejercerán o establecer su procedimiento de designación. Esta doctrina tiene sus puntos de similitud con el contractualismo rousseauiano, que después inspiraría la soberanía del pueblo adoptada por la Revolución Francesa. La doctrina de la soberanía del pueblo puede necesitar del ejercicio individual del voto para su concreción, pero no se identifica con él. Esto quiere decir que cada comunidad es la que rige su propio destino y que la comunidad está regida en la base por el conjunto de ciudadanos iguales. En consecuencia, la soberanía popular no es opuesta a la soberanía nacional”.¹³¹

Dentro de cada país, la soberanía se expresa en la Constitución, que es el conjunto de reglas de derecho que determina la forma misma del Estado y de su gobierno, el modo cómo se establecen los poderes y su competencia, así como los derechos de los ciudadanos y de los grupos sociales.¹³² Las leyes que se dicten para instrumentarla deben ajustarse a los principios en ella establecidos.

La soberanía se manifiesta en el ejercicio de tres funciones: la legislativa, la judicial y la administrativa. Con la legislativa constituye su propio orden jurídico y regula la vida política, social y económica; mediante su acción judicial dirime de modo obligatorio las controversias; y con su función administrativa procura satisfacer las necesidades colectivas.¹³³

2. Soberanía nacional

En el derecho internacional público los actores son los Estados soberanos, que están sujetos a ese derecho, pero ningún órgano jurisdiccional puede imponerles normas ni sanciones. Cuando existen, son medidas de presión o de represalia adoptadas por otros Estados soberanos en situaciones de hecho. La circunstancia de que organismos internacionales, tales como las Naciones Unidas u organizaciones regionales adopten resoluciones de bloqueo o castigo contra países, e incluso envíen tropas o naves de guerra, no otorga legitimidad a estas acciones; pueden ser argumentos de justifica-

¹³¹ Felipe A. González Arzac, *op. cit.*

¹³² Véase Georges Vedel, *op. cit.* p. 131.

¹³³ Véase Oreste Ranelletti, *op. cit.*, pp. 33 y ss.

ción ante las opiniones públicas de los países, pero contravienen la propia Carta de las Naciones Unidas.¹³⁴

Tampoco son legítimas, desde nuestro punto de vista, las renunciaciones a la inmunidad soberana que concedan los Estados, que es una demanda habitual de los inversionistas extranjeros y una exigencia de los países desarrollados en los tratados de integración o bilaterales de inversión; más adelante nos referiremos al tema.

En resumen, la soberanía *en el* Estado y la soberanía *del* Estado se refieren a dos aspectos de una misma cuestión. La primera, o soberanía del pueblo, se refiere al origen de la autoridad y la segunda, o soberanía nacional (potestad suprema de imperio o de gobierno), tiene por titular a la Nación. Existe una compenetración entre ambas: si una Nación perdiera su soberanía (menoscabándose la soberanía *del* Estado), el ejercicio de la soberanía *en el* Estado perdería su sustancia. El ideal es el pueblo soberano en la nación soberana. Cuando un Estado renuncia a la inmunidad soberana, queda gravemente agraviada su libertad e independencia.

B. La práctica

I. El ejercicio de la soberanía, ¿privilegio de los países poderosos?

En los hechos, el ejercicio de la soberanía política y económica ha sido con frecuencia un privilegio de los países poderosos; a lo largo de la historia, los países débiles no han podido practicar las funciones de soberanía en plenitud. Ante todo, la política colonialista de las mayores potencias mundiales llevó a la anexión de los países militarmente más débiles. El reparto de África y de Asia del Sur y del Sudeste es un doloroso ejemplo del colonialismo, que aún perdura en lo económico, en lo militar

¹³⁴ La Carta de las Naciones Unidas establece expresamente que “ninguna disposición de la presente Carta autoriza a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que dependen esencialmente de la competencia nacional de un Estado ni obliga a los miembros a someter asuntos de esta índole a un procedimiento de arreglo en términos de la presente Carta” (art. 2, párrafo 7).

y en resabios de sujeción política. Más cerca en el tiempo, esta vez son las características del nuevo poder mundial nacido en la “posguerra fría”, con eje en la hegemonía del sector financiero, los que han hecho variar los condicionamientos de la soberanía política.

En el período neoliberal existieron cambios sustanciales en el capitalismo, en especial en su versión latinoamericana. Primero, con la imposición de una globalización con predominio del sector financiero por sobre el productivo, que llevó, entre otras consecuencias, al aumento desmesurado del endeudamiento externo; segundo, existió una fuerte concentración de la riqueza y el ingreso; y tercero, se redujo al mínimo el rol del Estado (en especial a través de la privatización de las empresas estatales, la desregulación generalizada de los mercados y la apertura económica irrestricta).

En definitiva, la acción del Estado y el ejercicio o menoscabo de la soberanía depende de cuál es el grupo político que gobierna. Una de las características de la ideología neoliberal es presentar la disyuntiva entre soberanía y desarrollo. Esa argumentación supone que para que la economía crezca debe cederse soberanía, ya sea al “mercado” o a instituciones manejadas por el *establishment* local e internacional, siempre con la idea que el desarrollo advendrá una vez que sean cumplidos los estándares internacionales en la materia, fijados por algunos *think-tanks* conservadores. A eso le llaman “buena gobernanza” (que evacúa la cuestión política). Con esa orientación, las estrategias políticas y económicas, las tecnologías y las formas culturales de convivencia son generadas en el ámbito supranacional; y su ejecución y adaptación es regional y local. En consecuencia, lo nacional queda vaciado de significado y de función.

¿Quiénes impulsan y ejecutan la declinación de la soberanía? Como en las novelas policiales, es posible descubrir los culpables al identificar quiénes son los beneficiarios y los perjudicados. Los objetivos son claros: puesto que el Estado es el principal instrumento del que pueden valerse las fuerzas populares para resistir las presiones externas y para ejecutar reformas sociales y económicas de fondo, es necesario debilitarlo: en el ámbito externo, impugnando la soberanía nacional; y en el interno, la soberanía popular. Los primeros beneficiarios son entonces el *establishment* y sus socios: entre otros, los bancos, las empresas privatizadas, los concesionarios de servicios públicos, los que se apropian del excedente económico, quienes captan la renta de los recursos naturales. Son los que quieren “achicar” al Estado todo lo que puedan; y muchas veces, ello implica pérdida de soberanía.

II. Políticas de defensa de la soberanía

La historia argentina muestra múltiples ejemplos de defensa de la soberanía; como no presentamos aquí una historia del tema, sólo citaremos algunos casos concretos. Uno de los más claros es que, desde el momento en que fueron usurpadas por el Reino Unido, jamás aceptó la Argentina la pérdida de la soberanía sobre las islas Malvinas, cuya recuperación es un objetivo central de política nacional.

En un relato cronológico, la primera afirmación de la soberanía es la que resulta del nacimiento de la Argentina como Estado. Las guerras de la independencia son luchas por la soberanía nacional, que se encontraba en gestación.

1. Doctrinas Calvo, Bernardo de Irigoyen y Drago

La afirmación de la soberanía nacional fue también materia del derecho internacional argentino, a través de las doctrinas Calvo, Bernardo de Irigoyen y Drago. La primera, enunciada por Carlos Calvo en 1868, sostenía la jurisdicción de los tribunales locales frente a los reclamos de extranjeros con respecto a los derechos y obligaciones derivados de un contrato, y negaba el privilegio diplomático que pudiera invocarse.

La tesis del Ministro de Relaciones Exteriores Dr. Bernardo de Irigoyen fue enunciada en 1876 y consiste en el rechazo de reclamos diplomáticos con respecto a bienes existentes en el país, de propiedad de sociedades anónimas cuyos accionistas son extranjeros.

La doctrina Drago fue formulada en 1902 por el Ministro de Relaciones Exteriores Dr. Luis María Drago, frente a la intervención armada de Gran Bretaña, Italia y Alemania contra Venezuela, que culminó con el bloqueo de sus puertos, para obtener por la fuerza el pago de bonos en poder de acreedores de esos países. Sostenía Drago en una nota al Departamento de Estado de Estados Unidos que “la deuda pública no puede dar lugar a la intervención armada y menos a la ocupación material del territorio de naciones americanas por una potencia europea”. No obstante su antigüedad, esta es una jurisprudencia aplicable al conflicto del gobierno argentino con los fondos financieros especulativos, en especial los buitres. Atacaron y pretendieron embargar a atributos de la soberanía nacional, como son

las sedes diplomáticas, los barcos de guerra y la emisión internacional de bonos. Más aún, consiguieron que el poder judicial de los Estados Unidos bloqueara pagos a acreedores de países que habían aceptado reestructurar sus acreencias, si antes los fondos buitres no habían cobrado los montos que exigían: se trató de un nuevo bloqueo económico, más de un siglo después del de Venezuela.

2. El gobierno de Rosas frente a Francia e Inglaterra

También realizó actos de defensa de la soberanía nacional el gobierno de Juan Manuel de Rosas. Francia e Inglaterra llegaron a la agresión abierta a la soberanía del país. Los dos hechos sobresalientes fueron los bloqueos de Francia (1838) y de Francia e Inglaterra (1845), que fueron resueltos por la diplomacia de la Confederación (Tratados Arana-Mackau, 1840 y Arana-Southern, 1849). Existió también un hecho de fuerza en la Vuelta de Obligado (20 de noviembre de 1845), en el que fuerzas argentinas intentaron detener a las naves anglo-francesas que remontaban sin autorización el río Paraná. En ambos casos, los tratados suscriptos reconocen la soberanía argentina. Así fue establecido que la navegación de los ríos Paraná y Uruguay era de competencia interna de la Argentina en el caso del río Paraná y de Argentina y Uruguay en el río Uruguay.¹³⁵

3. Actos de soberanía política

Otro aspecto de la defensa de la soberanía nacional fue la neutralidad argentina durante las dos guerras mundiales (entrar en la guerra es también el resultado de una decisión soberana). En la primera, el Presidente Hipólito Yrigoyen rechazó la entrada en la Primera Guerra Mundial y obtuvo el respeto de la soberanía argentina en medio del conflicto. Después de la guerra, en noviembre de 1920, la delegación argentina se retiró de la Liga de las Naciones, porque las potencias dominantes no aceptaron el criterio argentino, que propuso como esenciales “los principios de la universal-

¹³⁵ Véase Sergio Bagú, *Historia Integral Argentina, 1. El país nuevo. El orden internacional 1815-1880. Segundo gobierno de Rosas*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1960, p. 286.

dad de la Sociedad de las Naciones y de la igualdad de todos los Estados soberanos”.¹³⁶

Durante la Segunda Guerra Mundial, el gobierno argentino, primero a cargo del Dr. Roberto M. Ortiz, luego del Dr. Ramón S. Castillo y por último del General Edelmiro J. Farrell, mantuvo una posición de neutralidad, a pesar de la presión política y económica que los Estados Unidos ejercieron para que los todos los países latinoamericanos declararan la guerra al Eje, después de entrar ellos mismos en guerra en diciembre de 1941.

Esta neutralidad fue el resultado de una situación compleja. Por una parte se deseaba la derrota del nazismo, lo cual se favorecía con la neutralidad, que libraba del riesgo de los submarinos alemanes a los buques que transportaban cereales y carne al Reino Unido; y por la otra, se quería la emancipación de la dependencia del Reino Unido. Además, mientras Estados Unidos establecía un boicot en contra de la Argentina,¹³⁷ el Reino Unido se abastecía de la Argentina (la Argentina mantuvo los envíos de alimentos, pese a que Gran Bretaña no los pagaba en moneda convertible).

El 26 de enero de 1944 el país rompió sus relaciones diplomáticas con Alemania y Japón, y declaró la guerra a ambos países el 27 de marzo de 1945. Cabe señalar que uno de los efectos de la declaración de guerra era que las empresas en la Argentina de propiedad de los países del Eje pasaban a ser intervenidas por el gobierno argentino y no por las potencias aliadas.

El Presidente Arturo Illia protagonizó actos de defensa de la soberanía nacional cuando, a mediados de 1965, no envió tropas a la República Dominicana en ocasión de la ocupación por fuerzas de Estados Unidos; y expresó su intención de expulsar a la misión del Fondo Monetario Inter-

¹³⁶ Mensaje del Presidente Hipólito Yrigoyen al Congreso Nacional declarando abierto el período de sesiones de 1921.

¹³⁷ El boicot económico a la Argentina comenzó en febrero de 1942 y continuó hasta 1947. “Durante los años de la guerra, el énfasis estuvo puesto en privar a dicho país de suministros vitales, que sólo Estados Unidos podía proveer”. “La declaración de Política de Exportación I de Estados Unidos para con la Argentina, fechada el 3 de febrero de 1945, establecía que se debían mantener en los mínimos del momento la exportación de bienes de capital, siendo esencial no permitir la expansión de la industria pesada argentina. Por cierto, esta política discriminatoria continuó hasta la normalización de las relaciones en 1947”. Véase Carlos Escudé, “El boicot norteamericano a la Argentina en la década del 40”, *Conflictos y procesos de la Historia Argentina Contemporánea*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, agosto de 1988.

nacional si mantenía su exigencia de devaluar la moneda y derogar la ley de medicamentos.

4. Soberanía económica

En el plano económico, el proceso de industrialización se reforzó desde los años 1940, y en 1945 el producto interno bruto generado por la industria superó al agropecuario y fue un ejemplo de afirmación de la soberanía. Gracias al impulso otorgado al aparato productivo, llegamos a un estadio superior de desarrollo económico, que afirmó las posibilidades políticas de autodeterminación.

La nacionalización de servicios públicos y la insignificancia de la deuda externa, ocurridas entre 1945 y 1955 constituyeron una afirmación de la potestad del Estado.¹³⁸ Asimismo, el proceso de nacionalizaciones determinó una drástica disminución del *stock* de capital extranjero, que en 1913 representaba el 47,7% del capital fijo total, en 1931 era del 30,0% y en 1940 del 20,4%, disminuyó al 15,4% en 1945 y al 5,4% en 1949, lo cual no perjudicó la acumulación económica, que por el contrario aumentó.¹³⁹

¹³⁸ Sucesivamente, se estatizaron la compañía de gas (marzo de 1945); el Banco Central (marzo de 1946); los teléfonos (en diciembre de 1946 se creó la Empresa Mixta de Telefonía Argentina EMTA, que a mediados de 1948 se estatizó íntegramente); los ferrocarriles (febrero de 1947, con toma de posesión en marzo de 1948). Se crearon Agua y Energía Eléctrica (1947); la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE, en abril de 1948) para administrar 32 empresas incautadas a la “propiedad enemiga”; Empresas Nacionales de Energía (ENDE en agosto de 1950), que agrupó a las cinco empresas de energía (Gas del Estado, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), Combustibles Sólidos Minerales, Combustibles Vegetales y Derivados, y Agua y Energía Eléctrica); Aerolíneas Argentinas (marzo de 1950); la Comisión Nacional de Energía Atómica (mayo de 1950); Transportes de Buenos Aires (enero de 1952); la Flota Argentina de Navegación de Ultramar (FANU) y la Flota Argentina de Navegación Fluvial (ambas en 1949).

¹³⁹ Véase Banco Central de la República Argentina, *La evolución del balance de pagos de la República Argentina*, Buenos Aires, 1952, pp. 16-17, citado en Argentina, Congreso Nacional, *Informe de la mayoría de la Comisión Bicameral Permanente de Seguimiento y de la Gestión y del Pago de la Deuda exterior de la Nación*, diciembre de 2015. Se puntualiza en el citado Informe que “la nacionalización de empresas extranjeras y la cancelación de la deuda pública externa han eliminado prácticamente del pasivo de nuestros balances los egresos de servicios financieros, desapareciendo así uno de los factores que tantas veces provocara el desequilibrio de nuestras cuentas y que absorbía parte importante del trabajo nacional”.

Con la caída de la convertibilidad a fines de 2001 –y consecuentemente– del neoliberalismo, pudo ejecutarse desde entonces hasta 2015 una política de afirmación nacional, que avanzó con la recuperación de la soberanía económica, ante todo con la reestructuración de la deuda externa con una fuerte quita, y el desligamiento del FMI, importantes políticas que referiremos más adelante.

III. Políticas de entrega de la soberanía

Frente a actos de defensa de la Nación y del Estado argentinos, como los reseñados –a los que podrían agregarse muchos otros–, existieron actos y políticas de entrega de la soberanía. Debemos señalar que en este trabajo no se trata de efectuar una valoración moral de estos hechos, sino simplemente de describirlos y de señalar sus consecuencias desde nuestro punto de vista; no se afirma ni se niega la buena o mala fe con la que pudo actuarse.

1. Dependencia política

Un ejemplo típico –pero frustrado– fueron las notas que en enero de 1815 firmó el Director Supremo Carlos María de Alvear para que su enviado Manuel José García le entregara a Lord Strangford, embajador inglés en Brasil, dirigidas una a él mismo y otra al Gobierno inglés. En ellas se proponía la incorporación de las Provincias Unidas del Río de la Plata a los dominios del Rey de Inglaterra.¹⁴⁰ El emisario no entregó las cartas, que sin embargo fueron conocidas extraoficialmente por el Ministro de

¹⁴⁰ En esa carta se afirmaba: “Cinco años de repetidas experiencias han hecho ver de un modo indudable a todos los hombres de juicio y opinión que este país no está en edad ni en estado de gobernarse por sí mismo, y que necesita una mano exterior que lo dirija y contenga en la esfera del orden antes que se precipite en los horrores de la anarquía. (...) En estas circunstancias solamente la generosa Nación Británica puede poner un remedio eficaz a tantos males, acogiendo en sus brazos a estas Provincias, que obedecerán su gobierno, y recibirán sus leyes con el mayor placer, porque conocen que es el único medio de evitar la destrucción del país, que están dispuestos antes que volver a la antigua servidumbre, y esperan de la sabiduría de esa nación una existencia pacífica y dichosa”. Véase Norberto Galasso, *op. cit.*, p. 194; y José María Rosa, *Historia Argentina*, Buenos Aires, Juan C. Granda, 1965, tomo 3, pp. 118 y 119.

Relaciones Exteriores de Inglaterra por copias que envió el cónsul británico en Buenos Aires, cuando ya Alvear había abandonado el gobierno.

Otro episodio de declinación de la soberanía fue la negociación de la paz con Brasil en mayo de 1827. El delegado de las Provincias Unidas Sr. Manuel José García, que sólo estaba autorizado a admitir la creación de un Estado Oriental independiente, firmó acuerdos preliminares por los que se devolvían al Imperio las llamadas Provincias cisplatinas, incorporaba el pago de una indemnización de guerra y especificaba el desarme de la isla Martín García. Esa gestión fue desautorizada por el gobierno y el Congreso argentinos.

2. Dependencia económica

En el plano económico, las modalidades de la inserción externa de Argentina han impedido en varias ocasiones el pleno ejercicio de la soberanía nacional. Históricamente, dependíamos de un mercado regido por las grandes potencias mundiales, que marcaron las condiciones de nuestro comercio exterior. Nuestra integración al imperio británico trascendía lo comercial y se manifestaba en lo político; lo mismo ocurrió durante la hegemonía de Estados Unidos.

Ejemplos típicos de dependencia económica fueron desde 1824 hasta ahora, la deuda externa, en sí misma y por sus condicionalidades; la venta del Ferrocarril Oeste y el Pacto Roca-Runciman. En su *Historia de los Ferrocarriles Argentinos*, Raúl Scalabrini Ortiz muestra que la empresa británica Western Railway adquirió la propiedad de 544 km de vías férreas (que habían sido construidas por el Estado argentino) con una inversión real mínima.¹⁴¹

El Pacto Roca-Runciman fue firmado por el vicepresidente de la Argentina Julio A. Roca (hijo) y por el ministro británico Walter Runciman, Presidente del *Board of Trade*, el 1 de mayo de 1933. En él se establecía que Gran Bretaña se obligaba condicionalmente a conservar la cuota de importaciones de carnes argentinas, con la posibilidad de reducirla de modo unilateral; por su parte, la Argentina le otorgaba importantes ventajas comerciales.

¹⁴¹ Véase Raúl Scalabrini Ortiz, *Historia de los Ferrocarriles Argentinos*, Buenos Aires, 1940.

IV. La deuda externa como instrumento de declinación de la soberanía

La deuda externa fue un importante instrumento de la declinación de la soberanía nacional. No sólo se trata de un problema histórico, como el planteado con referencia al primitivo préstamo de Baring Brothers en 1824 y sus renegociaciones; más cerca de nosotros, el endeudamiento externo fue el combustible que sustentó las reformas neoliberales de 1976 a 1983, la convertibilidad entre 1991 y 2001, y el programa económico a partir de diciembre de 2015. Algunas de las consecuencias de esta política de endeudamiento significaron la intromisión del Fondo Monetario Internacional en áreas que no son de su incumbencia, como resultado de la cual el gobierno argentino declinó atribuciones básicas de la soberanía nacional.¹⁴²

1. Las condicionalidades del FMI

Las condiciones exigidas por el FMI para conceder préstamos en ocasión de las “crisis de la deuda” de los años 80 y finales de los 90 fueron ruinosas para América Latina en general y la Argentina en particular. Como contrapartida de esos préstamos, las exigencias implicaban medidas de política que se estimaban necesarias para pagar el endeudamiento externo. Tales medidas buscaban reducir el gasto interno de consumo e inversión de manera de contraer las importaciones y generar excedentes en la balanza comercial. Con ese fin, debía devaluarse la moneda, aumentar la tasa de interés, reducir el salario real y comprimir el gasto público corriente y de capital.

Estas han sido las políticas clásicas del FMI desde los años 1950, y ya habían sido criticadas (en particular por la CEPAL) por agravar las recesiones en vez de suavizarlas, como es la misión del FMI según su Convenio Constitutivo. En ocasión de la crisis de la deuda, agregó a estas políticas macroeconómicas una serie de reformas estructurales neoliberales que iban mucho más allá de sus funciones y mandato.

¹⁴² Véase Alfredo Eric Calcagno, *La perversa deuda*, Buenos Aires, Editorial Legasa, 1988 (primera edición en 1985); y Alfredo Eric Calcagno y Eric Calcagno, *La nueva deuda externa explicada a todos*, Buenos Aires, Catálogos, 2006.

Junto con otras instituciones, en especial el Banco Mundial (BM) y bajo la orientación del gobierno de los Estados Unidos, dio así origen al conjunto de medidas de corto y largo plazo conocido como el “Consenso de Washington”, cuya enumeración fue formalmente presentada por el Secretario del Tesoro de aquel país, James Baker III, en la reunión anual del FMI y el Banco Mundial de octubre de 1985.¹⁴³ En síntesis, estas reformas apuntan a “reducir las distorsiones impuestas por el gobierno y otras rigideces estructurales e institucionales que afectan la eficiente asignación de recursos en la economía y obstaculizan el crecimiento”. Estas incluyen: “liberalización del comercio internacional, liberalización de los precios, reforma del mercado cambiario, reforma impositiva, reforma del gasto público, reforma previsional, reforma del sector financiero, reestructuración del sistema bancario, reforma del mercado laboral, y fortalecimiento de las redes de contención social”.¹⁴⁴

Como vemos, es un verdadero programa político, económico y social que redefine completamente la estrategia de desarrollo de un país, sobre la base de un chantaje: si no aplican estas políticas, el FMI no otorga créditos, y si el FMI no lo hace, entonces ningún otro acreedor acepta siquiera renegociar la deuda existente. En efecto, tanto el Banco Mundial como los acreedores oficiales reunidos en el Club de París y los bancos privados del Club de Londres, ponen como condición a cualquier negociación que el país deudor tenga un programa vigente con el FMI. Como en esa situación el país no puede acceder a las fuentes privadas de crédito, la opción es sencilla: FMI o default.

¹⁴³ International Bank for Reconstruction and Development, International Financial Corporation and International Development Association, *Annual Meeting of the Board of Governors Summary Proceedings*, Statement by the US Governor James Baker III, Seoul, October 8-11, 1985. Véase también John Williamson, autor que acuñó el término de *Washington Consensus: What Washington means by policy reform*, in: Williamson, John (ed.): *Latin American Readjustment: How Much has Happened*, Washington: Institute for International Economics, 1989.

¹⁴⁴ M. Mussa y M. Savastano, *The IMF Approach to Economic Stabilization*, IMF Working Paper 99/104. Washington DC, 13 de septiembre de 1999.

2. Las atribuciones del FMI

Tal condicionalidad y la forma de imponerla no se corresponden con el mandato del FMI. La razón de ser de la condicionalidad es cuidar que las políticas macroeconómicas de los demandantes del crédito sean consistentes con su capacidad de repago futuras; pero en ningún caso está autorizado el Fondo a decidir si deben privatizarse empresas públicas, reemplazar el sistema previsional público de reparto por uno privado de capitalización, reducir aranceles a las importaciones, desregular el sistema financiero o flexibilizar el mercado laboral (entre otras reformas que el FMI y el BM han impulsado). Algunas voces dentro del FMI advirtieron que “existe una legítima preocupación que en muchos aspectos la condicionalidad estructural haya ido más allá de lo que justifica el propósito mismo de la condicionalidad, esto es salvaguardar los recursos del Fondo”.¹⁴⁵

Más aún, la Oficina de Evaluación Independiente del FMI planteó que “la crisis no debe ser utilizada como una oportunidad para establecer una larga agenda de reformas con plazos detallados simplemente porque el poder de presión es elevado, aun cuando tales reformas puedan ser benéficas para la eficiencia económica de largo plazo”.¹⁴⁶ Pues bien, eso es exactamente lo que han venido haciendo el FMI y sus socios del *Washington Consensus*, de manera perfectamente explícita: “Intervenimos de una forma más decisiva, naturalmente, cuando un país sufre una aguda crisis en su balanza de pagos y nos pide ayuda para hacer frente a esa situación. Entonces, tratamos de aprovechar esa crisis para obtener una mejora duradera, esforzándonos por llegar a la raíz de los problemas”.¹⁴⁷

Cabe destacar que tales programas cuentan con el apoyo entusiasta de influyentes grupos locales, mucho más interesados en defender sus intereses privados antes que el bien común o la soberanía nacional; sin tales apoyos, difícilmente las políticas del *Washington Consensus* hubieran

¹⁴⁵ IMF, *Conditionality in Fund-Supported Programs—Policy Issues*, febrero de 2001.

¹⁴⁶ IMF, Independent Evaluation Office, *The IMF and Recent Capital Account Crises, Indonesia, Korea, Brazil*, Evaluation Report, 2003.

¹⁴⁷ Michel Camdessus, “Los elementos claves de los programas de ajuste estructural”, *Contribuciones CIEDLA*, Buenos Aires, octubre-diciembre de 1991, p. 12.

sido viables. Por consiguiente, los problemas y desafíos relacionados con la deuda externa y, más generalmente, con la defensa de la soberanía son cuestiones tanto internas como externas.

V. La defensa de la Soberanía como lucha del futuro

1. Grupos sociales y políticos favorables a la afirmación o a la denigración de la soberanía

Predecir el futuro es una actividad de iniciados más cercana a la magia que a la ciencia. Ya las proyecciones económicas y las encuestas electorales tienen márgenes de error, aunque se basen en datos concretos; pero si es difícil pronosticar el ritmo de un proceso o actividad (por ejemplo, las tasas de crecimiento económico o la cantidad de votos), es casi imposible predecir con alguna seriedad técnica cuál será la trayectoria de procesos históricos. Hegel ilustraba esta dificultad a través de una metáfora conocida, donde señalaba que el búho de Minerva (el conocimiento) sólo emprende vuelo al atardecer (cuando los acontecimientos ya sucedieron). Sin embargo, es posible señalar cuáles son los factores que pueden ser determinantes en la viabilidad de cada orientación económica y social.

Puesto que las decisiones políticas son el resultado de determinadas relaciones de fuerza, al menos podemos realizar un inventario razonado de cuáles son esas fuerzas. A tal fin, la cuestión de la soberanía marca la existencia de un enfrentamiento que estructura el campo de lo político, lo atraviesa y lo define, así como caracteriza a cada uno de los sectores o actores intervinientes. Encontramos aquí una de las líneas divisorias (y de las más explicativas) de la historia argentina, según sea el posicionamiento de cada uno con respecto a la cuestión de la soberanía. Federales y unitarios, radicales y conservadores, peronistas y antiperonistas, han tenido diferentes posiciones sobre el tema y no pocas contradicciones internas. Tanto y tan bien que cuadra otra gran disyuntiva nacional, *Civilización o Barbarie*, que Sarmiento narró con estilo. Claro que falta aclarar en cada caso, según la situación histórica, quiénes son los civilizados y quiénes los bárbaros.

En una primera aproximación, la defensa de la soberanía en la Argentina de hoy incumbe a las fuerzas políticas, sindicales e independientes que

sostienen una orientación nacional y popular, estrechamente articulada con el sentimiento nacional. A su vez, los grupos que denigran a la soberanía, en su mayoría están inspirados por las tesis neoliberales en boga. Ambas difieren en cuanto a la concepción ideológica, los intereses que defienden y los medios de acción.

Los partidarios de la declinación de la soberanía afirman que para que el país alcance el desarrollo son indispensables los préstamos externos y las inversiones extranjeras, y que ellos sólo son posibles si es ejecutada una política económica global que convenga a los inversores y a sus países de origen. En consecuencia, es indispensable conseguir la confianza de los inversores con políticas que los satisfagan, tanto desde el punto de vista de la rentabilidad, como desde la “seguridad jurídica”, que significa renunciar a las leyes y la jurisdicción nacionales.

Por el contrario, quienes defienden la soberanía sostienen que la inversión directa extranjera y los créditos externos pueden ser útiles si están encuadrados de acuerdo con las necesidades de desarrollo del país que los recibe, pero también pueden ser en extremo negativos para el desarrollo, y por consiguiente no deben ser considerados como fines en sí mismos (este tema se examina con mayor detalle en el capítulo 3 del libro II).

1.1. Los capitales extranjeros

Esta visión parte de la sólida experiencia acumulada en las últimas décadas, que muestra que recibir más capitales externos no se ha traducido en los países en desarrollo en un aumento de la tasa de inversión ni en una aceleración del crecimiento económico. Es con cierto desconcierto, pero con honestidad intelectual, que un grupo de investigadores del FMI llegó a esa conclusión en años recientes.¹⁴⁸

Múltiples razones explican esa aparente paradoja. Por lo pronto, no todas las entradas de capital financian la inversión: bien pueden fi-

¹⁴⁸ Véase E. Prasad, K. Rogoff, W. Shiang-Jin y M.A. Kose, *The effects of financial globalization on developing countries: Some empirical evidence*. IMF occasional Paper No. 220, International Monetary Fund, Washington, DC, 2003; y E. Prasad, R. Rajan y A. Subramanian, *Foreign capital and economic growth*. Brookings Papers on Economic Activity, (1): 153–209, 2007. Véase también O. Jeanne, A. Subramanian y J. Williamson, *Who Needs to Open the Capital Account?* Washington, DC, Peterson Institute for International Economics, 2012.

nanciar el consumo y sustituirse al ahorro nacional, alimentar maniobras especulativas y, después de un jugoso *carry trade* (“bicicleta financiera”), alimentar fugas de capitales privados. Ni siquiera todos los flujos catalogados como “inversión extranjera directa” consisten realmente en inversión productiva: puede tratarse de compra de empresas ya existentes, o créditos desde la casa matriz, que luego generarán pagos de intereses que no son muchas veces más que dividendos disfrazados para no pagar impuestos. Por otra parte, la entrada de capitales no regulada genera con frecuencia desequilibrios macroeconómicos y atraso cambiario que afectan la inversión y el crecimiento.

No quiere esto decir que los capitales extranjeros nunca deban ser aceptados. Proveen divisas que, en ciertas circunstancias, pueden ser vitales para importar bienes de capital y tecnología moderna; pero no debe olvidarse que también generan pasivos que obligarán en el futuro a girar al exterior divisas para servir la deuda externa y pagar dividendos, y que en el largo plazo la transferencia neta tiende a ser negativa. Asimismo, la inversión directa puede aportar tecnología y mercados externos, generar una red de proveedores internos de insumos y pagar impuestos a los gobiernos nacional y provinciales. Pero las transnacionales no se comportan de esa manera de modo espontáneo: para que eso ocurra es indispensable que el Estado haya negociado las condiciones de su implantación, que pueda fijarles las normas de comportamiento que son todavía posibles dentro de las reglas de la Organización Mundial de Comercio, y sobre todo que no renuncie a tales instrumentos de política para “atraer” un máximo de capitales, mediante regalos fiscales y la firma de acuerdos de libre comercio y tratados bilaterales de inversión.

1.2. El Estado y la soberanía económica

En suma, el Estado debe preservar su margen de maniobra para poder administrar la entrada y salida de capitales (con fines de manejo macroeconómico) y también ser selectivo con el tipo de capitales que ingresan (desalentar en particular los flujos especulativos de corto plazo), canalizarlos según las opciones de política industrial y de ese modo hacer que contribuyan al desarrollo nacional.

Hablamos aquí de dos órdenes de actos de gobierno: primero, los ligados a la soberanía económica con respecto al exterior; y segundo, los

relacionados con la recuperación del Estado como elaborador de la política económica y agente del desarrollo. Ambos están íntimamente vinculados: la soberanía económica respecto del exterior toma sentido cuando es empleada en función de una estrategia de desarrollo que el Estado debe ser capaz de elaborar y aplicar.

Quedan pendientes varios temas. El primero es la regulación de inversiones extranjeras, que en varios países (entre ellos la Argentina) están regidas por Tratados que establecen arbitrajes a cargo de entidades que son instrumentos jurídico-políticos de los inversores extranjeros. Es el caso, por ejemplo, del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) que, como dijimos, es una filial del Banco Mundial. En estas situaciones correspondería restablecer la jurisdicción única de los tribunales nacionales y, en consecuencia, prohibir las prórrogas de jurisdicción cualesquiera que sean, en tanto intervenga el Estado nacional, las demás jurisdicciones estatales o las empresas u organizaciones donde esté presente la Nación.

El segundo consiste en la política internacional independiente, para lo cual existieron importantes avances en la institucionalización del Mercosur, del mismo modo que fueron creadas la Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Toda esta reivindicación de la soberanía fue posible gracias al rechazo de la implantación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Ese logro histórico podría perderse si la Argentina es incorporada a la OCDE o si se concreta el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. Entre otras disposiciones desfavorables para el país, tales acuerdos obstaculizan la posibilidad de aplicar un control de capitales y de fijar condiciones a las empresas transnacionales.

El tercero, es la estatización o la participación pública en actividades esenciales para el desarrollo nacional; ya se ejecutaron tres de esas nacionalizaciones: el sistema de previsión social (SIPA), la mayoría accionaria en Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF); y el agua potable. Sin embargo, la estructura de la propiedad de las demás empresas grandes no tuvo modificaciones, y en su gran mayoría son extranjeras. Así, en 2013, el 77% del valor de producción, del valor agregado y de las utilidades de las 500 mayores empresas del país, correspondían a las 315 empresas extranjeras.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Véase el libro II, capítulo 3, p. 321 y cuadro 11.

Además de fijar normas de conducta favorables al desarrollo a las empresas transnacionales, es esencial fortalecer un sector económico público o mixto en las actividades estratégicas, y una burguesía nacional con un peso significativo, con medidas de apoyo para las empresas pequeñas, medianas y cooperativas.

Por supuesto, para que estas políticas defensoras de la soberanía puedan existir y tener impacto en la realidad, es indispensable la acción de un gobierno que las comparta y aplique. No se trata de conquistas irreversibles y por eso siempre están en riesgo. La cuestión de la soberanía está siempre en juego, según sean las relaciones de fuerza existentes (cuáles son los actores económicos y sociales más relevantes en un determinado momento, y la dinámica política) y si conducen el Estado los que sostienen o denigran la soberanía.

2. La acción del Fondo Monetario Internacional (FMI)

Sin ser –lejos de ello– el único actor en ese proyecto, el FMI fue el más claro propagador de las políticas neoliberales en el mundo en desarrollo desde los años 1980. Su instrumento más importante fueron las condicionalidades que, como señalamos, son impuestas cuando el FMI aprovecha una crisis de la balanza de pagos y ofrece asistencia crediticia a los países en dificultades (con las que el Estado salda las deudas con agentes privados). Impone entonces ajustes y reformas estructurales, en principio para evitar incumplimientos en el pago de la deuda externa, asegurar la “confianza” de los inversores y hacer más eficiente a la economía, pero sobre todo para imponer un modelo de desarrollo (en realidad de subdesarrollo) acorde con sus prejuicios ideológicos y con los intereses de quienes dirigen el FMI, que son los países desarrollados.

Los resultados fueron positivos para los bancos privados que no solamente sortearon la crisis de la deuda de los 80 sin quebrar, sino que además hicieron brillantes negocios, y también para los deudores privados de los países en desarrollo que –ayudados por la presión del bloque acreedor– lograron transferir gran parte de sus deudas a sus respectivos gobiernos. Las reformas estructurales favorecieron también a los intereses locales y extranjeros ligados a las finanzas y al gran capital, que se beneficiaron con las privatizaciones a precios de remate y la desregulación del

sistema financiero. Pero fueron negativos para los asalariados y gran parte del sistema productivo nacional.

El discurso oficial del FMI, el *establishment* local y los gobiernos complacientes que prevalecieron durante los 90, era que el ajuste y las reformas acelerarían notablemente el crecimiento, la inversión y el empleo, luego del corto tiempo que le tomaría al sistema económico acomodarse a las nuevas reglas del juego, y a los factores de la producción, impulsados por las fuerzas del mercado, migrar hacia los sectores designados por las ventajas comparativas.

3. Neoliberalismo: inversiones y PIB

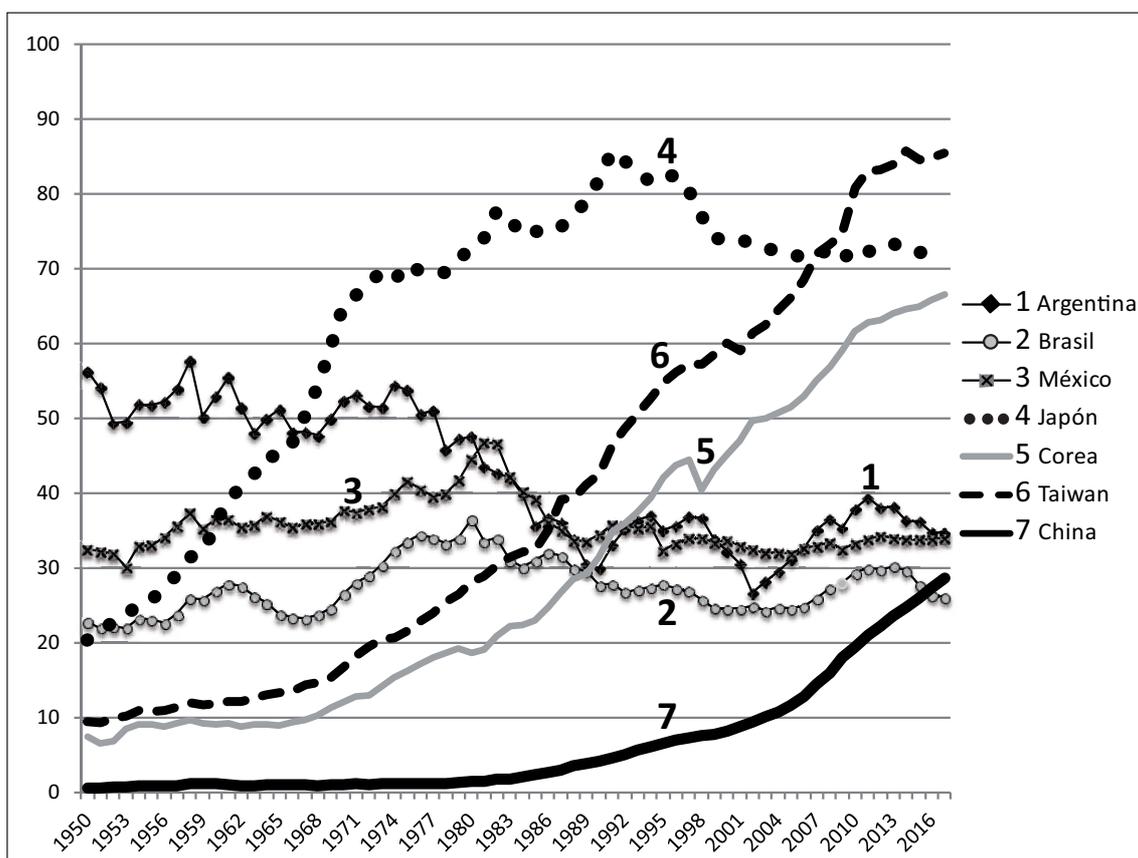
Nada de lo previsto por el FMI ocurrió. En América Latina, la formación bruta de capital fijo disminuyó desde 26,0% del PIB en 1980 a 19,1% en promedio entre 1983 y 2002; en 2003 era de 17,8% del PIB. En más de veinte años, entre 1980 y 2002, el PIB *per cápita* apenas creció un 3,5%, menos de 0,2% al año, después de haber aumentado 115% entre 1950 y 1980, o sea al 2,6% anual, durante el vilipendiado período de la intervención estatal y la industrialización basada en el mercado interno.¹⁵⁰

En contradicción con las predicciones optimistas, las políticas neoliberales en América Latina ampliaron la brecha con los países desarrollados.¹⁵¹ El gráfico 1 muestra cómo ese deterioro contrasta con los resultados de países asiáticos que, arrancando desde mucho más abajo que Latinoamérica, supieron mantener políticas industriales en el largo plazo.

¹⁵⁰ Cálculos basados en CEPALStat.

¹⁵¹ En Argentina, el PIB por habitante (medido en dólares a paridad de poder de compra) era en 1975 el 54% del de los Estados Unidos. Ese valor cayó de manera abrupta con la reorientación neoliberal de 1976, hasta tocar un mínimo de 27% en 2002 (a partir de 2003, con otras políticas, se recuperó notablemente). México había reducido su brecha entre 1950 y 1982 (de 32 a 47%), pero volvió a caer a 32% en 1995, sin que la integración con los Estados Unidos y Canadá en el NAFTA haya dado luego lugar a la anunciada convergencia. Tampoco en Brasil las políticas neoliberales tuvieron éxito en este terreno: de 37% en 1980, la relación entre los PIB por habitante de Brasil y Estados Unidos disminuyó a 28% en 1990 y 24% en 2003. Tras una mejoría durante los gobiernos del PT (alcanzando 30% en 2014), esta relación volvió a caer a 26% en 2017.

Gráfico 1: PIB por habitante en países seleccionados de Asia y América Latina como porcentaje del PIB por habitante de los Estados Unidos, 1950-2017 (sobre la base de dólares en paridad de poder de compra)



Fuente: Cálculos sobre la base de The Conference Board, Total Economic Database

Por cierto, varios países del Sudeste asiático y Corea adoptaron políticas liberales a principios de los años 90, incluyendo una desregulación financiera y la apertura a los flujos de capitales, lo que condujo a la crisis financiera asiática de 1997. Fue la ocasión para el FMI de aplicar también allí un ajuste procíclico, que agravó innecesariamente la depresión en Tailandia, Indonesia y la República de Corea, y de intentar introducir reformas estructurales no deseadas por esos países. Como resultado, apenas superada la crisis, esos países resolvieron no depender nunca más del FMI.

Para ello aplicaron políticas activas para evitar nuevos episodios de endeudamiento externo, lo que incluyó la aplicación de control de capitales, la adopción prolongada de tipos de cambio competitivos y la acumulación de reservas. También resolvieron generar sus propios mecanismos de financiamiento recíproco en caso de emergencia, con la Iniciativa Chiang Mai

(del nombre de la ciudad tailandesa en donde se firmó), que reúne a todos los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), más China, Japón y la República de Corea.

Los países latinoamericanos adoptaron políticas en el mismo sentido. En diciembre de 2005, la Argentina pagó toda la deuda que tenía con el FMI (en 2006 también lo hicieron Brasil y Uruguay). Con esta medida, nuestro país quedó libre de las condicionalidades de política económica que el FMI impone a los países deudores y reasumió así gran parte de su soberanía económica y financiera. Se trató en todos estos casos de una decisión política de reorientar la estrategia de desarrollo, como también fue política la aceptación de someterse a los dictados del FMI en las relaciones internacionales y de permitir que el sector financiero dominara al productivo dentro del país. Notemos que para alcanzar esas metas, o para reemplazarlas por otras, es preciso el poder del Estado y el poder dentro del Estado.

Con cada vez menos créditos distribuidos, el FMI vio disminuir no solamente su influencia política, sino también sus ingresos, ya que ese organismo solventa sus gastos corrientes con los intereses que cobra a los países. Se vio frente a la desagradable necesidad de aplicarse a sí mismo los ajustes que acostumbraba imponer a otros, pero para suerte suya y desgracia ajena, estalló la crisis de 2008 y numerosos países de la periferia europea acudieron a pedir su asistencia, la cual –pese a todas las críticas recibidas después de su manejo de las crisis asiática, rusa y argentina– siguió atada al mismo tipo de condicionalidad.

4. Argentina: primero, desendeudamiento; después, reendeudamiento.

En marzo de 2005, el gobierno del Presidente Néstor Kirchner renegoció la deuda pública cuyo servicio se había suspendido en diciembre de 2001. Un 76% de esa deuda fue renegociada con una quita del 66% y un alargamiento importante de los plazos de pago. En 2010 se reabrió la posibilidad de canjear deuda en *default* por nuevos títulos, lo que permitió llevar el monto reestructurado al 92,4% del total. Gracias a esa reestructuración y, sobre todo, a la recuperación del crecimiento económico y la mejoría en los balances fiscal y comercial, el peso de la deuda sobre el PIB cayó de manera significativa.

En efecto, en 2002, el monto de la deuda bruta total (externa e interna) del sector público nacional equivalía a 164,4% del PIB, y a fines de

2013 había disminuido al 39,5%. Por añadidura, un 60% de la deuda interna estaba en manos de diversas agencias del gobierno, lo cual reducía aún más el volumen de la deuda pública neta. Por otra parte, disminuyó de modo sustancial el peso de la deuda pública externa: en 2004 era el 62% del PIB y en 2014 del 13%.

Esto es fundamental, porque la carga de los intereses de la deuda pública externa se aligeró radicalmente; y después, porque significó una recuperación sustantiva del poder de decisión sobre nuestras políticas económicas y sociales, que habían sido delegadas en el FMI, en otros acreedores y en sus socios locales.

Al momento de escribir estas páginas, Argentina es gobernada (otra vez) por el neoliberalismo. Desde fines de 2015, el endeudamiento externo ha crecido de modo exponencial, la especulación financiera prima por sobre las actividades productivas, hay apertura externa (aumento de las importaciones) y libre flujo de capitales (con el consiguiente aumento de su fuga). Las relaciones de fuerza están dominadas por el sector financiero, los grandes medios de comunicación y las mayores empresas transnacionales; pero aunque la dinámica política parece orientarse a un “cambio” de contornos difusos, las políticas que menoscaban la soberanía suelen tener el final que conocemos y que ya describimos.

Recuadro 2. Ejemplos históricos de avasallamiento de la soberanía y crímenes del colonialismo

Veamos algunos de los crímenes de lesa humanidad cometidos por el colonialismo.

África: esclavitud y explotación

Una de las características más nefastas del siglo XIX fue el reparto de África, en el que abundaron esos crímenes, no siempre reconocidos por los responsables. Uno de ellos es la esclavitud, que se remonta a los tiempos primitivos. En épocas más modernas, a mediados del siglo XV la impulsan mercaderes árabes y navegantes portugueses. Después, en el siglo XVIII, se acentúa el trabajo esclavo en las plantaciones, organizado

por empresas holandesas, inglesas, francesas y portuguesas.¹⁵² La eliminación de la esclavitud recién se generaliza bien entrado el siglo XIX.

Otro signo de barbarie perpetrada por los civilizados fue la acción del rey Leopoldo II de Bélgica, que fue desde 1885 hasta 1908, rey de Bélgica y propietario personal del Estado Libre del Congo. Con su gobierno despótico y la explotación del caucho y minerales, generó enormes ingresos con excesivos costos humanos y la muerte de millones de congoleños (los cálculos varían entre 7 y 10 millones). El problema es que se supo,¹⁵³ aunque mucho no le importó a la civilización occidental, ya que las víctimas del genocidio eran de color negro.

China: la Guerra del Opio

Otro caso de supresión de la soberanía, genocidio y explotación, entre otros delitos, fueron las guerras endémicas que sufrió el imperio chino durante el siglo XIX. En particular, se trata de la Primera y Segunda Guerra del Opio (1839-1842 y 1856-1860).

El primer conflicto surge en 1839 acerca de una cuestión soberana, como era la prohibición del tráfico y consumo de opio en China. En ese momento, Inglaterra quería obtener el libre acceso a Cantón, para asegurarse el muy lucrativo negocio de intercambiar el opio de la India por el té chino. Como el gobierno chino se negó a que se instalara oficialmente el narcotráfico en su país, le declararon la guerra, que perdió China y terminó con el Tratado de Nankin (del 29 de agosto de 1842), que obligaba a China a ceder Hong Kong al Reino Unido y poner a cinco de sus puertos (entre ellos Cantón y Shanghai) bajo el control extranjero. Ese fue el primer tratado llamado “desigual”, que despedazó al Imperio chino. Después firmaron tratados análogos con Estados Unidos y Francia.

En 1856-1858 el Reino Unido y Francia volvieron a atacar a China, tomaron Cantón, devastaron al Palacio de Invierno de Pekín e impusieron un tratado de libre comercio. Además, China tuvo muy importantes pér-

¹⁵² Mary Wilhelmine Williams, “Slavery, Modern”, *Encyclopaedia of the Social Sciences*, *op. cit.*, vol. 14, pp. 80 y ss.

¹⁵³ Véase Jean Stengers, “Belgian Congo”, *Encyclopaedia Britannica*, Chicago, William Benton, publisher, 1967, vol. 3, pp. 414 y ss. El cónsul inglés en Bama, Roger Casement redactó un informe en el que revela atrocidades, que fue publicado en 1904 por el gobierno británico. Asimismo lo denunció el periodista E. D. Morel (Congo Reform Association).

didias territoriales: Rusia se adjudicó una franja sobre el Océano Pacífico (y creó Vladivostok) y agrandó su jurisdicción en Asia Central.

La expansión imperialista se aceleró después: Indochina fue cedida a Francia en 1885; Birmania a Inglaterra en 1886; Japón se apropió de Taiwan e impuso un protectorado en Corea (1895). El saqueo organizado de China por parte de los países occidentales civilizados fue institucionalizado en los llamados “tratados desiguales”, donde el Imperio Chino aceptaba todas las condiciones exigidas por los invasores. Sin entrar en detalles, recordemos que fueron desde pagar indemnizaciones de guerra a las potencias agresoras hasta contar con puertos propios (Hong Kong y Macao entre los más conocidos), abrir la libre navegación de los ríos, eliminar las tarifas aduaneras, permitir la evangelización cristiana y, por supuesto, legalizar el comercio y consumo de opio en toda China.¹⁵⁴

La apertura al comercio internacional no favoreció la prosperidad y crecimiento económico de China, sino todo lo contrario, como lo prueban las cifras de Angus Maddison. Por ejemplo, desde el siglo X hasta principios del siglo XV, el producto interno bruto por habitante de China fue superior al de Europa. Sin embargo, entre los siglos XV y XVIII perdió su superioridad; y entre 1820 y 1949 sufrió un largo período de declinación económica y de humillaciones políticas. Recién en 1949, con la creación de la República Popular China pudo revertirse esa tendencia. Su actual crecimiento acelerado no hace más que volver a colocarla en el lugar de potencia económica mundial que tuvo hasta principios del siglo XIX, cuando sufrió las calamidades de la intervención occidental.¹⁵⁵

En este caso, para los países occidentales no hubo contradicciones internas entre Estado y mercado. Las tropas y las flotas de las potencias agresoras acudieron en ayuda de los narcotraficantes del sector privado, viabilizaron su negocio y pudieron equilibrar la balanza comercial deficitaria que tenían con China. Hasta ubicaron áreas de la administración china bajo control occidental, como por ejemplo parte del comercio exterior chino.

¹⁵⁴ Véase Michel Aglietta y Guo Bai, *La voie chinoise, Capitalisme et empire*, Paris, Odile Jacob, 2012, p. 69 ; L. Carrington Goodrich, “China”, *Encyclopaedia Britannica*, William Benton Publisher, Chicago, 1967, vol. 5, pp. 584 y 585; Roger Lévy, “La Chine et la Haute Asie”, *Histoire Universel 3*, Paris, Encyclopédie de la Pléiade, Editions Gallimard, 1958, pp. 1372 y ss.

¹⁵⁵ Véase Angus Madisson, *L'économie chinoise. Une perspective historique: 960-2030*, Paris, OCDE, 2007.

La tragedia china costó millones de muertos. El país perdió su soberanía: los “tratados desiguales” consagraron el principio de extraterritorialidad y prórroga de jurisdicción, tan importantes para las potencias occidentales y sus comerciantes, tan gravosas para las naciones y los pueblos que la sufren.

VI. La globalización y el futuro de las naciones

1. El rol perdurable de las naciones

Mal que les pese a los que anuncian el fin de los Estados-Nación como elementos fundamentales en la lucha por el poder, éstos aún son el centro de la disputa política. Incluso aquellos que más abogan por la terminación del Estado, de sus controles y regulaciones, de su soberanía, necesitan de la instancia estatal para cumplir el ciclo de sus propios negocios.

Recordemos que Martínez de Hoz proclamaba el fin de la “represión financiera” como Ministro de Economía de la dictadura cívico-militar en 1976. Pensemos que aún hoy los Estados-Nación son instituciones indispensables para la globalización financiera neoliberal, ya que sólo a través de la conducción del Estado, de su legitimidad y legalidad, pueden privatizar las ganancias a nivel global y socializar las pérdidas a escala nacional. Incluso los paraísos fiscales, que escapan al control y los impuestos de los Estados, existen por decisión de los países desarrollados, que albergan a los principales de ellos (como el Estado de Delaware en Estados Unidos, Luxemburgo en la Unión Europea y Gibraltar en el Reino Unido, entre otros).

Para quienes no compartimos la visión neoliberal, y desde un punto de vista basado en el realismo político, consideramos que el Estado es el representante jurídico de la Nación, que, como vimos, incorpora pueblo, territorio y soberanía como atributos fundamentales e insoslayables. Es también y por eso mismo, el único instrumento de transformación de la sociedad y de regulación de la economía que puede tener el pueblo. Por eso mismo la dinámica de la política y de las relaciones de fuerza tiene por centro la conducción del poder del Estado y en el Estado.

Hoy, es difícil predecir si habrá modificaciones –y cuáles– acerca de la hegemonía de un pequeño grupo de Estados y qué resultará del fenómeno financiero-económico de la globalización. O si la humanidad va hacia una

diversificación del poder político, económico y financiero; y, menos aún, conjeturar si ese problema puede resolverse por la política, que es lo deseable, y no por la guerra, que es la ley del más fuerte; o por alguna otra forma de violencia, real y simbólica. A esta altura de los acontecimientos sólo pueden vislumbrarse tendencias de corto y mediano plazo, que son insignificantes con una visión histórica (si no, que lo digan los chinos, que miden el tiempo por siglos).

Así, existen dos tendencias opuestas: una se basa en la construcción de integraciones regionales, bajo la hegemonía de los países más poderosos dentro de cada agrupación regional. Esta tendencia centrípeta se contradice con otra centrífuga, que empuja a la segregación de países. Veamos.

2. Liderazgos o multipolaridad en la globalización

A nivel mundial destacan dos liderazgos: el actual de Estados Unidos y (muy posiblemente) el futuro de China, que surge como potencia emergente. Por su importancia económica, tecnológica y cultural podría también incluirse a la Unión Europea (UE), pero su escasa capacidad para actuar como una entidad política coherente le ha quitado peso, por ahora, en la geopolítica mundial.

Estados Unidos permanece como la mayor economía mundial medida en dólares corrientes y al tipo de cambio de mercado: en 2016, su PIB (18,7 billones de dólares) representaba casi 25% del producto mundial. Este porcentaje se compara favorablemente con el peso relativo de la Unión Europea (22%) y de China (15%). Pero la tendencia favorece a este último país: a principios de los años 2000 su PIB representaba apenas 4% del producto mundial, mientras que las participaciones de Estados Unidos y la Unión Europea han declinado desde 32% y 27%, respectivamente, en el mismo período. Medido en paridad de poder de compra (PPC), el PIB global de China era en 2017, 20% superior al de Estados Unidos.¹⁵⁶

Estados Unidos sigue siendo con mucho la mayor potencia militar, con un gasto de defensa que en 2016 representaba 36% del gasto militar del planeta, y que era ligeramente superior a la suma de los 8 países que le siguen: (por orden) China, Rusia, Arabia Saudita, India, Francia, Reino

¹⁵⁶ Fuentes: UNCTADStat para el PIB en valores corrientes, The Conference Board para el PIB en PPC.

Unido, Japón y Alemania.¹⁵⁷ Pero mientras que su predominancia disminuye de a poco (su gasto militar era algo mayor a 44% del total mundial en 2003), el peso relativo de China crece con velocidad: 1,1% del gasto militar mundial en 1990, 3,7% en 2003 y 13,1% en 2016 (pese a que el gasto de defensa representa 1,9% del PIB en China, frente a 3,3% en Estados Unidos).

Estados Unidos también mantiene un liderazgo tecnológico en industrias y servicios de punta, pero también en ese terreno China reduce su atraso. En cuanto al poderío financiero, es notable cómo los Estados Unidos han logrado mantener el rol internacional del dólar (con todas las ventajas que ello conlleva para financiar sus déficits) pese a la crisis de 2008 y a sus persistentes desequilibrios fiscal y externo. China ha comenzado un proceso tendiente a internacionalizar el yuan *renminbi*, pero lo hace de manera paulatina (empezando por Hong Kong) para no comprometer su estabilidad financiera con una apertura demasiado rápida de su cuenta de capital. Sin embargo, ya ha logrado acuerdos de *swap* con los bancos centrales de varios países (incluyendo la Argentina) para que una proporción creciente de su comercio se opere en su moneda. Considerando su creciente participación en el comercio mundial y en los flujos de inversión extranjera directa, es probable que dentro de unos años su moneda se consolide como divisa internacional, y se avance hacia una multipolaridad monetaria.¹⁵⁸

El poderío financiero de China se manifiesta también con el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el financiamiento de grandes proyectos en una multitud de países. El más notable es la iniciativa “un cinturón, una ruta” (*one belt, one road*) que busca unir Asia y Europa con infraestructuras de transporte terrestre y marítimo, y que rememora la histórica “ruta de la seda”. Es este un modelo de integración que contrasta con el de los acuerdos de libre cambio que buscan modificar reglas y barreras para favorecer el comercio (por lo general con un sesgo favorable a los países desarrollados): aquí el comercio es favorecido con la integración física, sin imponer a los países condiciones que vulneren su soberanía.

¹⁵⁷ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Expenditure Database, disponible en <https://www.sipri.org/databases/milex>. Los datos corresponden a 2016.

¹⁵⁸ Entre 2000 y 2016, la participación de China (excluyendo a Hong Kong) en las exportaciones mundiales aumentó de 3,9% a 13,1%. En ese mismo período, la IED originada en China (siempre excluyendo Hong Kong) aumentó desde menos de 1% del total mundial a 12,6%. Fuente: UNCTADStat.

No podemos saber ahora si el mundo que viene estará signado por una hegemonía polar o bipolar, o si primará la multipolaridad. Los hechos nuevos –en términos históricos– son por una parte la irrupción de China en todos los planos relevantes; y por la otra, las propuestas de Tratados Económicos del Pacífico (países adictos a Estados Unidos) y del Atlántico (con eje en Europa), tendientes ambos a consolidar las hegemonías de los países occidentales dominantes.

Los dos tratados que incumben a países latinoamericanos son el Tratado de Libre Comercio entre el Mercosur y la Unión Europea y el Tratado-Acuerdo de Asociación Trans-Pacífico.

3. Ejemplos de Tratados desiguales

3.1. Tratado de Libre Comercio entre el Mercosur y la Unión Europea

Estas negociaciones están guiadas por el Acuerdo Marco de Cooperación Mercosur-UE de diciembre de 1995, que entró en vigor en julio de 1999. Comprende tres áreas: una de diálogo político, otra de temas económicos y comerciales y una tercera de cooperación. El proceso de negociación ha sido no sólo largo, sino también muy poco transparente, ya que sus términos permanecen secretos. Puede suponerse, empero, que apunta a establecer un tratado “amplio” (esto es, que no se limita al comercio entre las partes), como los que ya ha firmado la UE con Colombia y Perú en 2012, por ejemplo.

Tales tratados consisten en un largo listado de reformas neoliberales que los signatarios se comprometen a aplicar. Un acuerdo tipo incluye, por cierto, la eliminación de tarifas aduaneras, de restricciones al comercio de bienes y servicios, de tasas y licencias (aunque mantienen tarifas y cuotas para los bienes agrícolas). Pero además prohíbe el control de cambios, liberaliza los movimientos de capital, fija igualdad de tratamiento a nacionales y extranjeros para las compras públicas (anula las preferencias del “compre nacional” para proveedores locales), refuerza las reglas de protección de la propiedad intelectual, otorga garantías suplementarias a los inversores extranjeros (que quedan liberados de cualquier exigencia de desempeño), establece normas ambientales y laborales que podrán ser invocadas para obstaculizar el acceso al mercado del país desarrollado (con el argumento del “dumping social” o el no respeto del medio ambiente), y crea un panel de arbitraje supranacional para dirimir cualquier diferendo.

Como se ve, estos acuerdos son mucho más que simples convenios comerciales. Apuntan a modificar radicalmente las leyes de los países firmantes de manera que renuncien a instrumentos clave de su política económica, tanto en lo que hace a las políticas sectoriales (“política industrial”) como al manejo del mercado de capitales y la política macroeconómica. Tienden así a vulnerar el desarrollo industrial de los países menos avanzados no solamente por el desmantelamiento de la protección arancelaria y no arancelaria que todavía existe, sino también por el abandono de sus políticas industriales.

Los Ministros de Relaciones Exteriores de los países del Mercosur presentaron a la Unión Europea el 10 de noviembre de 2017, una propuesta integral del bloque para alcanzar el Acuerdo Mercosur-Unión Europea, que incluiría la creación de un área de libre comercio entre ambas partes; pero no ha habido, al momento de escribir, un acuerdo entre las partes: en los medios de comunicación trascendieron desacuerdos, sobre todo relativos al comercio de bienes agropecuarios.

3.2. Tratado o Acuerdo de Asociación Trans-Pacífico

Después de varios años de negociaciones secretas, el 5 de octubre de 2015, los Ministros de los 12 países que integran el Acuerdo, anunciaron la terminación de las negociaciones, que deberán someterse a los procedimientos constitucionales y legales de cada país. Hablamos de Australia, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. La Argentina no suscribió ese Acuerdo, pero ya comenzaron las presiones nacionales e internacionales para que lo haga.

Su propósito político es fortalecer la hegemonía mundial de Estados Unidos, creando en torno a China una alianza de países pro-estadounidenses. Sin embargo, el Tratado podría quedar sin base de sustentación, porque el nuevo Presidente de Estados Unidos Donald Trump (2017) dictó una orden ejecutiva para retirar a Estados Unidos de ese Tratado. Tal vez considera que la mejor forma de afirmar la supremacía estadounidense consiste en fortalecer la economía y la tecnología internas y firmar tratados bilaterales caso por caso, donde pueda hacer pesar su poder sin Estados Unidos. De todos modos, el Tratado fue firmado el 8/03/2018 por 11 países, suficientes para comenzar su vigencia. Y además, es probable que los tratados bilaterales de países subdesarrollados con Estados Unidos, Europa y con países europeos sigan esos mismos principios comerciales, financieros y de renuncia a la

soberanía. Por eso, es útil conocer el Tratado Trans-Pacífico, cuyos rasgos fundamentales reseñamos en la nota al pie.¹⁵⁹

A este Tratado le cabe plenamente el comentario del Papa Francisco ya citado, que incorpora al nuevo colonialismo a “algunos tratados deno-

¹⁵⁹ Estos rasgos son: i) La eliminación o reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias sobre productos industriales. Con respecto a los productos agrícolas, permanecen las restricciones no arancelarias (que en nuestro caso generan las mayores restricciones); y no se eliminan los subsidios a las exportaciones agrícolas (que en general imponen los países desarrollados), aunque se comprometen a “promover” su supresión en el futuro. En síntesis: abriremos nuestro mercado a las exportaciones industriales de Estados Unidos y Japón, con lo que arruinaríamos a gran parte de nuestra industria; y a cambio los demás países mantendrían sus barreras no arancelarias a nuestras exportaciones agrícolas; además, los países desarrollados continuarían subvencionando a sus propias exportaciones.

ii) Con respecto a la inversión, prohíbe “requisitos de desempeño” tales como contenido nacional o requisitos de localización de la tecnología; establece la libre transferencia de fondos relacionados con una inversión (sujeta a excepciones); y libertad para el nombramiento de altos cargos directivos de cualquier nacionalidad. Adopta un enfoque de “listas negativas”, lo cual quiere decir que sus mercados están totalmente abiertos a los inversionistas extranjeros, excepto en donde se haya adoptado una excepción. Es decir, el inversor extranjero puede hacer lo que quiera con respecto al contenido nacional de la inversión, a su tecnología, puede transferir libremente los fondos, hacerlo con el personal que desee y los mercados nacionales están totalmente abiertos.

iii) Se procura facilitar el acceso a los grandes mercados de compras de gobierno de los demás países. Los países participantes se comprometen a disciplinas fundamentales de trato nacional y no discriminatorio.

iv) En el capítulo sobre propiedad intelectual, el TPP abarca patentes, marcas, derechos de autor, diseños industriales, indicaciones geográficas, secretos comerciales, otras formas de propiedad intelectual. Existen disposiciones de salvaguarda de productos farmacéuticos.

v) Las controversias se solucionarán por cooperación y consultas, y cuando esto no sea posible, a través de paneles, integrados por tres expertos en comercio internacional. Se excluye absolutamente a los tribunales nacionales de los países. Se permite el uso de represalias comerciales cuando una parte incumpla con sus obligaciones.

vi) Se establece la Comisión Transpacífica, integrada por Ministros o funcionarios de alto nivel, para supervisar la implementación o la operación del Acuerdo y dirigir su evolución futura. Los países que son parte del TPP reconocen la importancia de confiar en las fuerzas del mercado y en las negociaciones comerciales en el sector de telecomunicaciones. Véanse Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Economía, *Resumen Ejecutivo del Acuerdo de Asociación Transpacífico* del 5 de octubre de 2015; y Organización de Estados Americanos OEA, Sistema de Información del Comercio Exterior SICE, *Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico*, del 8 de marzo de 2018.

minados ‘de libre comercio’”.¹⁶⁰ Recuerdan los “tratados desiguales” que sufrió China en el siglo XIX.

3.3. La erosión de la soberanía mediante los Tratados Bilaterales de Inversión (BITs) y la renuncia a la inmunidad soberana

La declinación de la soberanía también ha operado mediante la firma de tratados de libre comercio y de protección de inversiones, la desregulación de mercados y, en general, toda medida que hiciera perder márgenes de maniobra a los países subdesarrollados.

Estas presiones a menudo incluyen además la obligación de los países deudores a someterse a la jurisdicción y la legislación de los países acreedores o al arbitraje de organismos supranacionales cooptados por los países desarrollados (entre ellos el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, CIADI, organización que forma parte del Grupo Banco Mundial). Debe señalarse que si bien el CIADI fue instituido para arbitrar sobre diferendos relativos a la inversión extranjera directa, a iniciativa del inversor y contra el gobierno del país huésped, ese Tribunal extendió su jurisdicción a la deuda soberana.

La obligación de aceptar una jurisdicción de otro país para dirimir litigios llevó a que la justicia de Estados Unidos condenara en un juicio inicuo a la Argentina a pagar a varios fondos buitres una deuda usuraria escandalosa.¹⁶¹

Esta prórroga de jurisdicción existe en los tratados de promoción de inversiones que la Argentina firmó con 43 países no latinoamericanos, y ha sido legalizada por el nuevo Código Civil y Comercial sancionado en octubre de 2014.¹⁶² Esta disposición, que implica una renuncia a la soberanía, a nuestro juicio entra en contradicción con el artículo 1651 del mismo Código Civil, que prohíbe el arbitraje en las controversias en que sean parte el Estado nacional o local; y sobre todo, vulnera el art 116 de la Constitución Nacional.

¹⁶⁰ Discurso del Papa Francisco en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), el 9 de julio de 2015, *cit.*

¹⁶¹ Véase el despacho de la mayoría de la Comisión Bicameral sobre el seguimiento y la gestión del pago de la deuda exterior de la Nación, ley 26.984 (2 de diciembre de 2015).

¹⁶² Dispone el art. 2605 del Código Civil y Comercial que “en materia patrimonial e internacional, las partes están facultadas para prorrogar jurisdicción en jueces o árbitros fuera de la República, excepto que los jueces argentinos tengan jurisdicción exclusiva o que la prórroga estuviese prohibida por la ley”.

Desde nuestro punto de vista, serían inconstitucionales las prórrogas de jurisdicción en los litigios sobre deudas e inversiones externas: el artículo 116 de la Constitución Nacional, dispone que “corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación el conocimiento y decisión de *todas las causas* que versen sobre puntos regidos por la Constitución y por las leyes de la Nación”. Y agrega “*de los asuntos en que la Nación sea parte*”.

La cláusula constitucional es terminante: dice “todas las causas”, sin prever excepciones. Su “conocimiento y decisión” no puede delegarse ni atribuirse a ninguna jurisdicción extranjera. Se trata de “*asuntos en los que la Nación es parte*”; y además, se refiere a ella el artículo 75 incisos 4 y 7 de la Constitución Nacional.

Con respecto a las sentencias de tribunales extranjeros, la jurisprudencia de la Corte Suprema –ratificada en 2014– niega la aplicación de sentencias de tribunales extranjeros que sean contrarias al orden público del derecho argentino.¹⁶³

En síntesis, para la recuperación de una parte importante de la soberanía económica, quedan varios asuntos pendientes, entre los cuales están asegurar la nulidad o denuncia de los Tratados Bilaterales de Inversión; luego, el rechazo del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) como organismo para resolver controversias; establecer la prohibición de la prórroga de jurisdicción a favor de jueces y tribunales extranjeros; y por último, pronunciar el rechazo a la embargabilidad de los recursos naturales.

4. La integración regional

En esencia, la integración regional es distinta de la globalización subordinada. Tal vez el elemento fundamental sea que, en general, la integración regional es realizada entre países relativamente parecidos y la globalización tal como se impone en los tratados antes comentados, entre desiguales. Este hecho básico marca la naturaleza y el funcionamiento de cada proceso. Cuando existe una potencia hegemónica, ella es la que dicta las reglas del juego y

¹⁶³ Caso Claren Corporation c/ Estado nacional, del 6 de marzo de 2014. Esta sentencia establece que “las normas dictadas por los órganos constitucionales habilitados y mediante las cuales el Estado argentino ejerce tales facultades, integran el orden público del derecho argentino, por lo cual no puede concederse el exequátur (la aplicación) a la sentencia de un tribunal extranjero que es claramente opuesta a esas disposiciones”.

resulta la principal beneficiaria de esa integración. Es equivocada la pretensión de que basta con la igualdad jurídica para que desaparezcan las diferencias.

A diferencia de la mayoría de los acuerdos Norte-Sur, la integración regional no introduce elementos que traben las políticas industriales de los países participantes. Por el contrario, favorece el desarrollo industrial al ampliar los mercados y así permitir aprovechar las economías de escala, de fundamental importancia para alcanzar altos niveles de productividad de muchos subsectores manufactureros, sin que esa ampliación de mercados venga acompañada de una invasión de manufacturas provenientes de países mucho más avanzados; una apertura prematura y brutal sacaría del mercado a las industrias de los países subdesarrollados antes de que hayan podido afianzarse y ganar competitividad a nivel mundial.

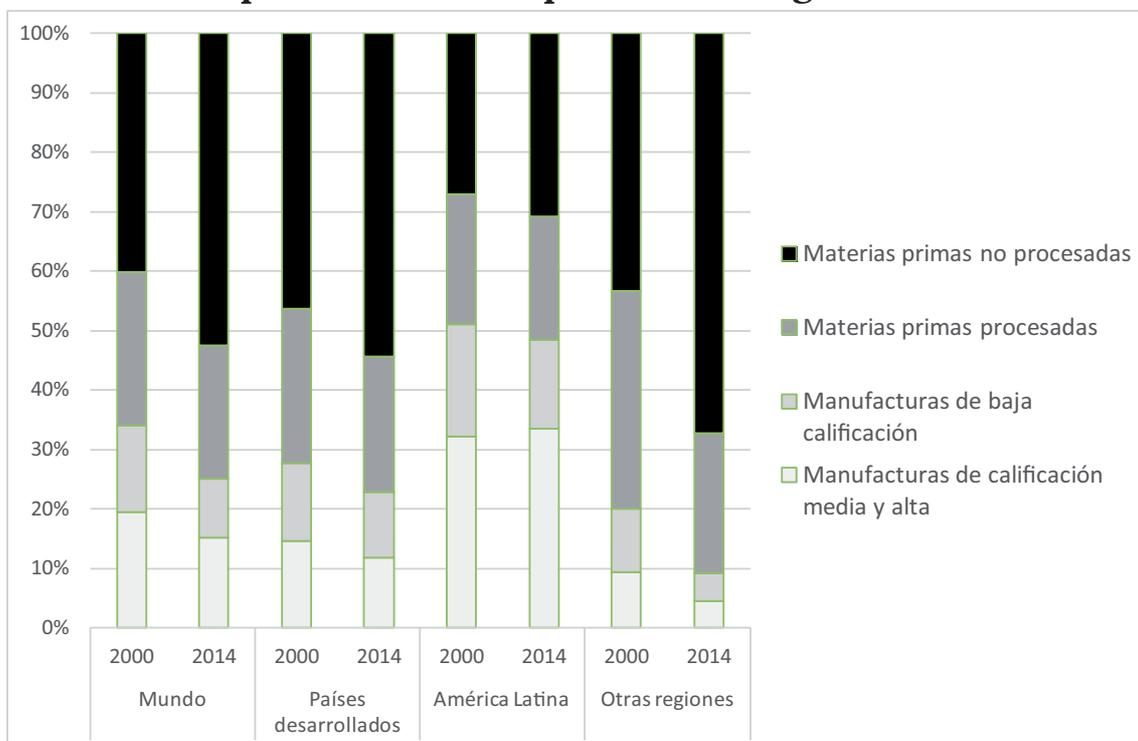
Bien aprovechados en el contexto de políticas industriales nacionales, los mercados pueden brindar a las industrias locales el marco para una primera etapa exportadora, pudiendo aspirar en una etapa posterior a competir a nivel global. En muchas regiones en desarrollo, la composición de las exportaciones intrarregionales es mucho más intensiva en manufacturas que las exportaciones a los países desarrollados o a China, que consisten sobre todo en materias primas.

Para los países de América del Sur, sólo el 25% de las exportaciones totales consistían en manufacturas en 2014, pero ese porcentaje subía a 50% para las exportaciones dirigidas a otros países latinoamericanos. Más aún, pese a que América Latina absorbía nada más que la cuarta parte de las exportaciones de América del Sur, un 60% de las exportaciones manufactureras de mayor contenido en tecnología y mano de obra calificada se orientaba al mercado regional (véase el gráfico 2). Por ende, si parte importante de la estrategia de desarrollo es romper con una inserción internacional consistente en exportar materias primas o manufacturas de bajo contenido tecnológico (como la maquila) e importar manufacturas intensivas en tecnología y mano de obra calificada, entonces las decisiones de integración comercial deben privilegiar la integración regional por sobre los acuerdos Norte-Sur.¹⁶⁴

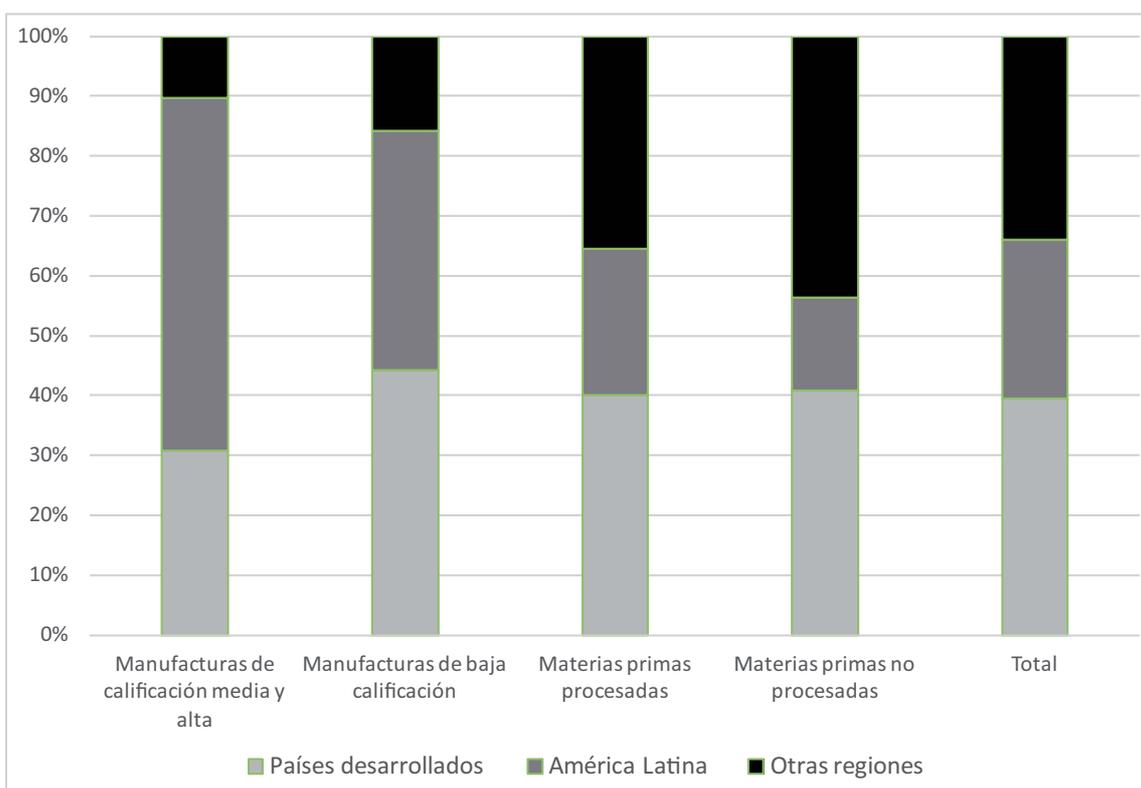
¹⁶⁴ Véase Alfredo Eric Calcagno y Jean-Michel Jakobowicz, *El monólogo Norte Sur y la explotación de los países subdesarrollados*, México, Siglo XXI Editores, 1981.

Gráfico 2: Composición y destino de las exportaciones de bienes de América del Sur, 2000 y 2014 (en porcentajes)

A. Composición de las exportaciones según su destino



B. Destino de las exportaciones según el tipo de producto



Fuente: UNCTAD, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2016*.

CAPÍTULO 3

ALGUNOS REQUISITOS DE FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO

Los requisitos básicos para el funcionamiento correcto del Estado son la legitimidad (que incluye la legalidad y la justicia social) y el acatamiento (que consiste en la obediencia al gobierno o a la norma de que se trate). La legalidad (gobierno y normas legales ajustadas al derecho) imponen criterios de regulación física y jurídica; así como la justicia social implanta normas éticas, entre otras. A su vez, el acatamiento explica la aceptación generalizada de las disposiciones del Estado, entre las que sobresale la percepción de impuestos. En base al espacio fiscal que le brinda la recaudación impositiva, el Estado puede aplicar sus políticas y, en función de la estructura de los impuestos y del gasto público, obrará (o no) en favor de la justicia social que lo legitima.

De la confluencia de la legalidad y la justicia social, surge la legitimidad que está en la base de los gobiernos y que justifica que su autoridad sea aceptada por los gobernados (el acatamiento).

A. La teoría

I. La legitimidad

1. Definición

En principio, la legitimidad es la forma espiritual de la dominación, el aspecto moral de la coacción.¹⁶⁵ Para Hermann Heller, las decisiones del Estado se hacen legítimas “cuando los destinatarios de la norma creen que el creador del derecho, al establecer los preceptos jurídicos, no hace más que dar carácter positivo a ciertos principios de derecho éticamente obligatorios que trascienden del Estado y de su derecho, y cuyo fundamento precisamente constituyen”.¹⁶⁶ Así, sólo goza de autoridad aquel Estado a quien se le reconoce que su poder está autorizado. Sólo puede considerarse asegurado aquel poder que goce de autoridad entre aquellos que, de los que sostienen al poder, tengan relevancia política. La consecuencia es la acción del Estado como unidad de acción política, resultante tanto de la acción del gobierno como de las demás fuerzas que actúen en un país.¹⁶⁷

Dentro de este concepto general, que introduce criterios de justicia y de efectividad en la autoridad imperativa del Estado, podemos diferenciar un aspecto formal y otro sustancial, referidos a la legitimidad de un gobierno y a la calidad de las normas jurídicas que dicta.

2. Lo legítimo y lo legal

Una primera tesis identifica lo legítimo con lo legal, es decir, sólo es considerado el requisito formal. En la historia, sirvió de fundamento a la continuidad del poder y fue un factor de estabilidad y de orden, ya que eran establecidas normas permanentes para el ejercicio del gobierno. Los regímenes monárquicos son un ejemplo de este tipo de legitimidad. Con

¹⁶⁵ Véase Jacques Donnedieu de Vabres, *L'Etat*, Paris, Presses Universitaires de France, 1980 (primera edición en 1954), p. 9.

¹⁶⁶ Véase Hermann Heller, *Teoría del Estado*, op. cit., pp. 258 y 259.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 209.

este criterio, el sometimiento natural a las leyes se basa en la creencia de que el gobierno que las emite ha sido elegido de acuerdo con el derecho vigente –sea terrenal o divino– y que esas normas se dictaron de conformidad con los procedimientos correctos.

Norberto Bobbio analiza el paralelismo existente entre las calidades del poder –legitimidad y legalidad– y las de las normas jurídicas –justicia y validez– y establece las siguientes relaciones: “1) la legalidad del poder presupone la validez de la regla según la cual ese poder es ejercido; la validez de la regla hace posible el juicio sobre la legalidad o ilegalidad de un poder; 2) la validez de una regla presupone la legitimidad del poder; las normas válidas son aquellas promulgadas por un poder legítimo; 3) la legitimidad del poder presupone la justicia de las reglas promulgadas por ese poder; poder legítimo es en última instancia el que promulga únicamente reglas justas. Como se ve, yendo de abajo a arriba, la legalidad remite a la validez, la validez a la legitimidad, la legitimidad a la justicia. Yendo en sentido inverso, de arriba a abajo, se encuentra que la justicia funda la legitimidad, la legitimidad funda la validez, la validez funda la legalidad. Los términos de las dos parejas se encadenan, de modo que yendo de una a otra, se pasa de la línea del poder a la de la regla”.¹⁶⁸

3. Legitimidad y justicia social

Un segundo enfoque completa el planteo legal formal con un análisis sustancial, de legitimidad intrínseca, que introduce el concepto de justicia social. Nos referimos no sólo a la autenticidad del título mediante el cual se ejerce el poder –como en la primera tesis– sino también a la calidad de su ejercicio: “la base que sostiene la constitución de toda legitimidad es la significación y la intención de valor que la determina. Sólo ella es capaz de inspirar esta obligación que uno se impone libremente, sin otro motivo que la certeza de actuar según el bien, la justicia. Sólo ella es capaz de hacer reconocer a los demás la presencia de una autoridad más allá de toda controversia. En definitiva, un valor de legitimidad implica un sistema de valores y la filosofía de ese sistema. (...) Los únicos valores que pueden en una época dada legitimar un cierto poder, deben conducir a normas profundas y generalmente sentidas por la opinión pública, ya

¹⁶⁸ Véase Norberto Bobbio, “Sur le principe de légitimité”, Institut International de Philosophie Politique, Paris, *Annales de Philosophie politique*, 7 (1967), p. 52.

sean vividas al nivel de reacciones difusas de masas o que puedan dar lugar a argumentaciones reflexionadas y lúcidas, susceptibles de ser generalmente comprendidas. La legitimidad intrínseca, también, está sometida a una condición de existencia: nace de un acuerdo suficiente entre una intención de valor y un movimiento de opinión”.¹⁶⁹

Estas “normas profundas sentidas por la opinión pública” en general convergen en el reclamo de equidad y de justicia social. Etimológicamente, la equidad deriva por su raíz latina de igualdad; y en una de sus acepciones –que aquí adoptamos– es sinónimo de justicia natural. Es esta conjunción de igualdad y justicia la que se pretende aplicar a las sociedades cuando se desea que sean justas. Para ser legítimo, el poder debe ejercerse de acuerdo con el concepto de justicia social prevaleciente en la sociedad.

Por cierto, la noción de justicia social ha experimentado variaciones en el tiempo.¹⁷⁰ El enfoque clásico es el expresado por Aristóteles: “llamamos justo a lo que produce y protege la felicidad y sus elementos en la comunidad política”; y “la justicia pertenece a quien quiera, deliberadamente, distribuir la igualdad”. Este concepto está corregido por la ideología predominante en cada época, respetuosa de la organización social vigente. “Si las personas no son iguales, no tendrán partes iguales”. “Lo justo es, pues, lo proporcional”. Lo justo no existe “en su pleno sentido, sino lo justo entre el señor y el esclavo o entre el marido y la mujer”.¹⁷¹

En cambio, en el cristianismo representa la igualdad de todos los seres humanos ante un Dios único, del cual todos son sus criaturas. Es una igualdad espiritual, íntima, de identidad, que tiene una difusión simbólica y que está al margen de la desigualdad política o económica.

En el enfoque moderno consiste en la igualdad ante la ley, sobre la base de la igualdad de oportunidades. Fue expresado en las revoluciones norteamericana y francesa, luego abarcó a todo el mundo, con aceptación unánime en la teoría y con graves transgresiones y omisiones en la práctica.

¹⁶⁹ Véase Raymond Polin, “Analyse philosophique de l’idée de légitimité”, en Institut Internationale de Philosophie Politique, *L’idée de légitimité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1967, pp. 26 y ss.

¹⁷⁰ Sobre la evolución del concepto de equidad, véase Adolfo Gurrieri, *La equidad, aspectos conceptuales y tareas futuras*, CEPAL, Santiago de Chile, julio de 1990. Véase también Lucien Sfez, *Leçons sur l’égalité*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1984.

¹⁷¹ Véase Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, Libro V, cap. II y XI.

En el enfoque contemporáneo, hay una ampliación del concepto de justicia social: no basta con la igualdad ante la ley; existen obstáculos culturales, económicos y políticos que impiden la igualdad de oportunidades. Frente a ellos, existen dos actitudes. La primera consiste en aceptarlos como un dato inamovible de la realidad y, según sea la ideología, tratar de modificarlas en el largo plazo o de explotar sus aspectos favorables para determinados grupos. La segunda corriente lucha por una mayor justicia social inmediata para la sociedad global o para cada vez más amplias franjas de ella. Cada una de estas concepciones es expresada en estilos de desarrollo específicos, con coherencia en sus premisas, sus condicionantes y sus consecuencias.

4. Legitimidad neoliberal: libertad de mercado, eficiencia económica e individuo soberano

El enfoque neoliberal adhiere a la primera de las actitudes recién mencionadas (la identificación de lo legítimo con lo legal). Desde su punto de vista, la noción de “justicia social” carece de sentido. Además, afecta la eficiencia económica al debilitar todo el sistema de incentivos: para qué esforzarse, innovar e invertir, si los ingresos los decide el Estado. En esta visión, el Estado legítimo es el que no altera el veredicto del mercado y de ese modo permite un más rápido crecimiento económico, que en definitiva beneficiará a todos.

Esta visión se basa en un cúmulo de supuestos a cuál más alejado de la economía real. El punto de partida de este enfoque es el individuo –ya dotado de recursos, factores de producción y preferencias venidos no se sabe de dónde–, lo que se conoce como “individualismo metodológico”. Supone que individuos independientes se “encuentran” en los distintos mercados (de bienes, servicios, activos y factores de producción), que sus propuestas de oferta y de demanda fijan los precios de equilibrio, y que mediante las transacciones esos precios mejoran sus niveles de utilidad. Bajo ciertas hipótesis (en particular: costos de transacción nulos, libre entrada y libre salida a los mercados, atomicidad de los actores –por lo que ninguno puede fijar precios–, información perfecta, completa y gratuita), los mercados no regulados brindarían un resultado óptimo para todos los participantes.

Tales afirmaciones recibieron críticas tanto internas, que apuntan a la coherencia de la teoría, como externas.¹⁷² Estas últimas destacan el irrealismo, rayano en lo absurdo, de las hipótesis a las que debe acudir esta teoría para “demostrar” que el libre mercado genera resultados económicos óptimos para todos, lo cual legitimaría su acción.

Sin duda, toda teoría debe apelar a simplificaciones para destacar los mecanismos centrales de la realidad que trata de explicar, y de ese modo hace abstracción de algunos aspectos que considera secundarios o accidentales. El problema surge cuando esas simplificaciones borran factores que hacen a la esencia del objeto de estudio, como son la incertidumbre en los mercados (en especial los financieros), las relaciones de fuerza entre los actores económicos y el hecho que la tecnología y el conocimiento no están libremente disponibles y sin costo, a todos por igual. La dificultad se agrava cuando se pretende utilizar una teoría inconsistente, cuyos resultados meramente conjeturales son obtenidos en un nivel de abstracción elevado y en base a hipótesis totalmente inadecuadas, en el diseño de políticas económicas y “reformas estructurales” concretas.

Dentro de este marco conceptual, destaca el carácter ahistórico y asocial de la concepción del individuo que procede de este modo. Sin juzgar útil consultar los trabajos de historiadores, sociólogos, antropólogos y psicólogos sociales, los economistas neoclásicos simplemente postulan, para todo tiempo y lugar, un *homo economicus* egoísta, calculador y racional, cuyos lazos sociales quedan limitados a las relaciones de mercado. Se trata más de un autómatas que responde con su oferta y demanda de bienes y servicios y

¹⁷² Las críticas internas muestran que la concepción neoclásica del individuo y de los mercados competitivos es intrínsecamente contradictoria: si ninguno de los participantes en el mercado puede fijar un precio, sobre la base del cual se ofrecen y demandan determinadas cantidades de bienes y servicios, ¿quién los fija? Es más, la demostración teórica según la cual los mercados libres generan soluciones óptimas, supone que solamente pueden llevarse a cabo transacciones a los precios de equilibrio. En una economía descentralizada, ¿cómo puede evitarse que se realicen transacciones a precios que no son los de equilibrio? El padre de la teoría del equilibrio general, León Walras, imaginó la figura de un subastador de mercado que propone distintos vectores de precios hasta encontrar los de equilibrio y prohíbe cualquier transacción “de desequilibrio”. Evidencia así una contradicción entre un sistema que se supone totalmente descentralizado, compuesto por individuos independientes que actúan libremente sobre la base de precios que ninguno de ellos puede fijar, y una organización hipercentralizada de fijación de precios y regulación de las transacciones. Para una crítica de los fundamentos de la teoría neoclásica, véase Emmanuelle Benicourt y Bernard Guerrien, *La théorie économique néoclassique*, París, La Découverte, 2008.

con diversas combinaciones de factores de la producción a precios que no puede fijar, que de un actor capaz de llevar a cabo proyectos estratégicos: pobre punto de partida para el “individualismo metodológico”.

Ahora bien, ese “hombre unidimensional”, desprovisto de sustancia social y de capacidad de acción propia, está dejando de ser un simple supuesto sobre el que se apoya la teoría neoclásica, para constituirse también en un objetivo al que el ordenamiento económico y social debe propender para convalidar su legitimidad.

II. La acción del Estado: espacio fiscal y planificación para un crecimiento económico inclusivo

1. Crecimiento con justicia social

Los criterios para suscitar la adhesión popular a un gobierno y juzgar acerca de su eficiencia, residen en su capacidad para promover el bienestar de la generación presente (grado de justicia social) y para asegurar que ese bienestar perdurará y se acrecentará en el futuro (proceso de acumulación de capital). Esto supone poseer una “eficiencia de fondo”, que plantee los objetivos con claridad; y disponer de una “eficiencia operativa” que cuente con un Estado capaz de instrumentar las acciones que lleven a las metas deseadas, para lo cual es indispensable contar con los recursos fiscales suficientes. A su vez, la existencia de ese Estado depende de la acción de partidos o coaliciones políticas y sociales con la magnitud y aptitudes como para marcar orientaciones claras y ejecutarlas.

Los objetivos de *crecimiento económico* (que requieren una alta tasa de inversión) simultáneo a la *justicia social* han sido motivo de discusión teórica y de comprobaciones prácticas. Siempre es motivo de debate saber si existe antinomia o complementariedad entre crecimiento y justicia social; o sin llegar a tanto, si pueden obtenerse de modo simultáneo o si acaso es necesario separar etapas para lograrlos en secuencias distintas y sucesivas. Es este un tema recurrente en la literatura sobre el desarrollo económico y ha sido analizado con diferentes enfoques.¹⁷³

¹⁷³ Simon Kuznetz observó que en las fases iniciales del desarrollo, la desigualdad aumenta con la industrialización y la urbanización, por las cuales una parte de la población obtiene ingresos superiores a los de las zonas rurales (más igualitarias) de

baja productividad. Luego la agricultura se mecaniza, la población rural disminuye y los asalariados urbanos se organizan y logran mejoras de ingreso que reducen la desigualdad. “El largo movimiento de la desigualdad en los ingresos debe ser visto como parte del más amplio proceso de crecimiento económico”, dice Kuznetz, sin establecer una clara causalidad. Al menos en sus primeras etapas, la desigualdad no aparece ni como motor ni como obstáculo del desarrollo (Simon Kuznetz, “Economic growth and income inequality”, *American Economic Review*, 45 (1): 1-28, 1957). Pero América Latina ha superado hace mucho tiempo esas etapas iniciales en las que el crecimiento se vería acompañado por un aumento de la desigualdad: la distribución del ingreso es importante para sostener la demanda, sin la cual no hay incentivos para invertir e incorporar nueva tecnología.

Por su parte, Nicholas Kaldor propuso un modelo en donde el crecimiento no depende de la demanda sino de los factores productivos (capital, población) y de innovaciones. La acumulación de capital está dada por la propensión al ahorro en la economía, que a su vez está vinculada a la distribución del ingreso entre receptores de beneficios (con mayor propensión al ahorro) y de salarios. Una mayor desigualdad en la distribución funcional del ingreso está asociada a mayor ahorro, inversión y crecimiento. Este modelo no sugiere una propuesta de política, ya que en él la distribución es endógena; pero se dedujo habitualmente que aumentar la parte de los beneficios aceleraba el crecimiento (Nicholas Kaldor, “A model of economic growth”, *The Economic Journal*, 67 (268): 591-624, 1957).

Esta tesis es refutada por Raúl Prebisch, para quien la concentración del ingreso traba la movilidad social, impide el progreso de los individuos más dinámicos y debilita los incentivos para un uso eficiente del trabajo, la tierra y el capital. Por ejemplo, el binomio latifundios/minifundios desalienta el uso de tecnología moderna en los primeros, que obtienen renta con poca inversión, y lo hace imposible en los segundos por falta de recursos. Así, lejos de alentar el ahorro y la acumulación de capital, la concentración del ingreso alienta el consumo conspicuo de las clases altas, que consisten en bienes y servicios con alto contenido importado o producidos por industrias capital-intensivas. El Estado debe redistribuir el ingreso para canalizar esos recursos hacia la acumulación (Raúl Prebisch, *Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963).

Por su parte, Celso Furtado y Albert O. Hirschman mostraron cómo la distribución más igualitaria del ingreso y considerables ingresos fiscales han resultado de fundamental importancia para generar el mercado interno indispensable para la industrialización y financiar la inversión pública en educación, infraestructura e industrias básicas (Celso Furtado, *La Economía Latinoamericana: Formación histórica y problemas contemporáneos*, México DF, Siglo XXI, 1971; y Albert Hirschman, *Vers une économie politique élargie*, Paris, Editions de Minuit, 1986).

Estudios más recientes (incluso de economistas neoclásicos) también muestran una correlación negativa entre desigualdad y desarrollo. Murphy et al. plantean que un *big push* industrial requiere que las nuevas industrias paguen salarios superiores a los de subsistencia para proveerse mutuamente de mercados para manufacturas de masa (necesidad de una clase media) (K. M. Murphy, A. Shleifer y R. W. Vishny, “Industrialization and the Big Push”, *Journal of Political Economy*, 97 (5): 1003-1026, 1989).

Por otra parte, Venieris y Gutpa, y Bourguignon plantean que la desigualdad deteriora la paz social, genera incertidumbre e inseguridad, aumenta los costos de tran-

Un rápido vistazo muestra que, al menos en la teoría, no existen argumentos convincentes para considerar que la inequidad sea un requisito del desarrollo, desagradable pero necesario al fin. Por el contrario, como se verá más adelante, la experiencia ha mostrado que, tanto en los países desarrollados como subdesarrollados, las políticas que concentraron el ingreso también frenaron el crecimiento económico, y tampoco hicieron realidad la figura del “goteo” (*trickling-down*), según la cual el festín de los ricos dejará sobras suficientes para los pobres.

2. La acción del Estado: espacio fiscal y redistribución del ingreso

Todo Estado, aun el dirigido por el gobierno más neoliberal, incide sobre la economía: tiene un cierto volumen de gastos que de algún modo debe financiar, y tanto la estructura de los gastos como la de los ingresos tienen un impacto sobre la marcha de la economía. También brinda un marco legal al funcionamiento de los mercados, y por acción u omisión los regula; o respalda el comportamiento de los agentes dominantes.

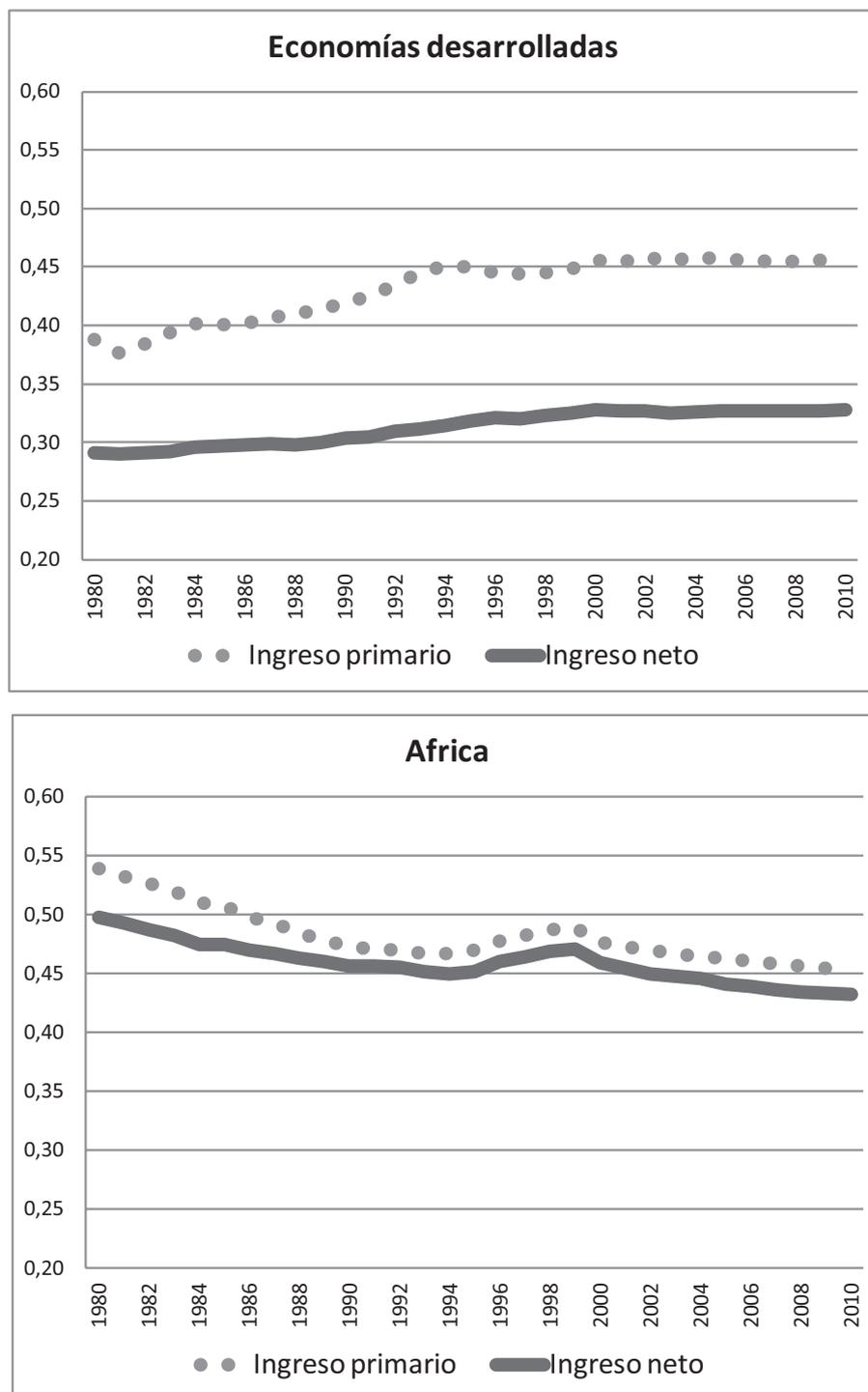
En los países desarrollados, el Estado juega un rol clave en la distribución del ingreso. Si consideramos la distribución primaria (antes de impuestos y transferencias públicas), la desigualdad distributiva no es muy diferente de la de los países subdesarrollados. Pero la incidencia de una tributación relativamente progresiva y de un gasto social significativo, hace que la distribución del ingreso neto o disponible sea mucho más igualitaria en los países desarrollados. En cambio, la redistribución operada por el Estado no disminuye significativamente la inequidad distributiva en las economías en desarrollo (gráfico 3).

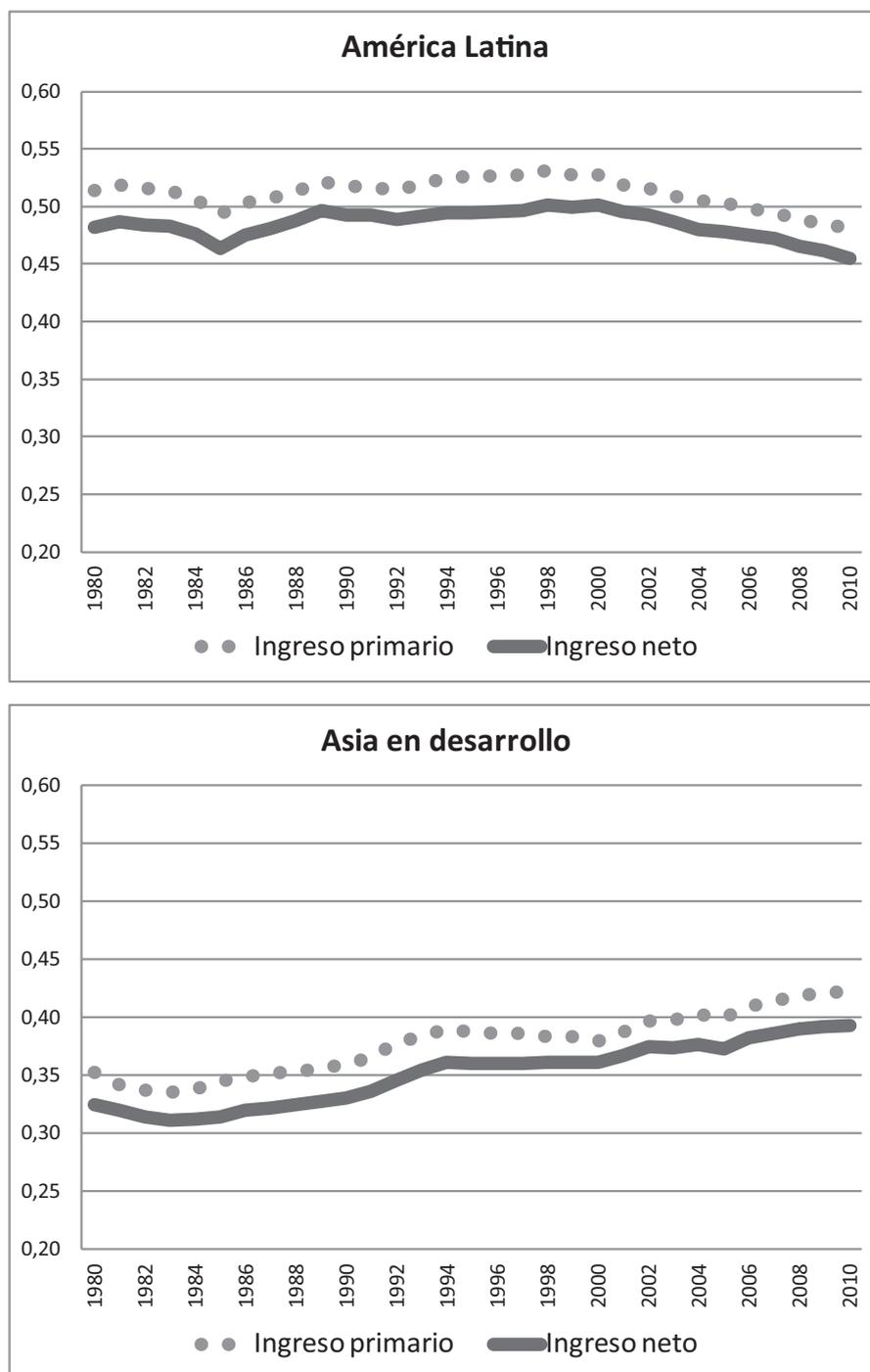
Esto muestra la potencialidad de las políticas públicas, pero también los obstáculos que deben enfrentarse en los países subdesarrollados para

sacción, afecta los derechos de propiedad y el clima de negocios, y por ende reduce el crecimiento (Y. Venieris y Gupta D., “Income distribution and socio political instability as determinants of savings: a cross-sectional model”, *Journal of Political Economy*, 94 (4): 873-883, 1986; y F. Bourguignon, “Équité et croissance économique, une nouvelle analyse?”, *Revue Française d’Économie*, XIII (3): 25-84, 1998). Mientras que Banerjee y Newman consideran que, con mercados de capital imperfectos, la desigualdad excluye a agentes que quieren invertir en capital físico o educación, en desmedro de la potencialidad de desarrollo.

reducir la desigualdad, y por esa vía, incidir sobre el volumen y la composición de la demanda interna.

Gráfico 3: Coeficientes de Gini para la distribución del ingreso primario y neto en regiones seleccionadas, 1980-2010 (promedios ponderados por la población)





Fuente: UNCTAD, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2012*. Cálculos basados en Standardized World Income Inequality Database (SWIID); CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, y fuentes nacionales.

Notas: El coeficiente de Gini es una medida estadística de la desigualdad en la distribución. Puede variar entre 0 (igualdad perfecta, es decir, todos los integrantes de un conjunto reciben un monto idéntico de la variable en cuestión, por ejemplo el ingreso, la riqueza, etc.) y 1, o desigualdad absoluta (un solo individuo concentra la totalidad de ese valor). Se considera como ingreso primario el proveniente de la participación en la actividad económica (salarios y excedente bruto de explotación) anterior a los impuestos y transferencias públicas; y como ingreso neto al ingreso disponible después de estos últimos.

Cuando se ejercen las responsabilidades de gobierno, no basta con tener programas de acción. Además es indispensable poder llevarlos a la práctica, para lo cual es preciso un financiamiento adecuado; y ello implica tener un espacio fiscal. ¿Qué es el espacio fiscal? “Por espacio fiscal se entiende la capacidad de un gobierno de utilizar instrumentos fiscales para cumplir los objetivos del Estado”, tanto en el ámbito político, como en el económico, social y de desarrollo. “El espacio fiscal es un elemento esencial del espacio de políticas necesario para el desarrollo, y al mismo tiempo el espacio fiscal aumenta con el desarrollo”.¹⁷⁴

Para preservar la capacidad de la acción política es esencial asegurar los ingresos por impuestos, no sólo porque son más sostenibles que otras fuentes de financiación a largo plazo, sino también porque están menos limitados por restricciones y condiciones que reducen la capacidad de acción de los gobiernos.¹⁷⁵

3. Sobre la planificación de la política económica

La política económica siempre está planificada. Puede ser de modo explícito, cuantificado y público: vamos a decir lo que será realizado desde el ejercicio del poder del Estado; o puede ser de modo implícito: las decisiones de gobierno son tomadas a medida que surgen los problemas... Pero siempre existe una orientación general de antemano.

Estas modalidades abarcan todas las opiniones políticas. Un gobierno peronista puede tener una planificación cuantificada y explícita, como durante los gobiernos de Perón y actuar según las relaciones de fuerza en cada momento. Ciertos gobiernos conservadores pueden tener también una planificación pública, como lo practicó el Ministro Federico Pinedo en la década de 1930.¹⁷⁶ Otros, como la llamada “Revolución Libertadora”

¹⁷⁴ “Un aumento de los ingresos públicos puede ampliar las posibilidades de utilizar ciertos instrumentos, como tipos impositivos diferenciados, subvenciones y transferencias sociales para alcanzar objetivos sociales y de desarrollo. El espacio fiscal tiene una dimensión cuantitativa o presupuestaria que puede calcularse aproximadamente midiendo la proporción de los ingresos públicos en el producto interno bruto (PIB)”. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo, UNCTAD, *Informe sobre Comercio y Desarrollo, 2014*, Nueva York y Ginebra, 2014, p. 181 y ss.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p.181.

¹⁷⁶ Véase Mario Rapoport y colaboradores, *op. cit.*, pp. 256 y ss. “El llamado ‘grupo Pinedo-Prebisch’ adquirió protagonismo como el equipo técnico-profesional

que usurpó el poder en 1955, utilizan la planificación para cumplir con sus fines, o pueden tener orientaciones generales claras, como la dictadura de 1976-1983 o el decenio neoliberal de 1991-2001.

La diferencia radica en que los partidos populares sólo pueden contar con los recursos del Estado para planificar su propio futuro; mientras que el *establishment* dispone de los recursos de los “*think-tanks*” locales o internacionales (cuando no de la activa participación de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, por caso), para elaborar su acción política y su instrumentación económica. Esto explica la tenacidad que los gobiernos liberales tienen para destruir toda capacidad planificadora desde el Estado.

De allí que sea necesario cubrir un vacío creado durante los gobiernos neoliberales, que suprimieron todo rastro de planificación estatal organizada. Deben decidirse cuáles serán los rasgos fundamentales del país futuro y plantearse los beneficios y costos de los posibles escenarios que conduzcan a él. Hablamos de prever la viabilidad y consecuencias de políticas económicas alternativas, lo cual es practicado de modo rutinario en las empresas privadas, en especial cuando son grandes, o *holdings* de empresas. En el caso del Estado, como sus objetivos se prolongan en el tiempo, también es indispensable planificar el mediano y el largo plazo, no sólo por una cuestión de rigor metodológico o de eficacia en la acción, sino que hace a la construcción misma del poder.

En definitiva, se trata de una manera racional de prever la evolución económica y de planear la asignación de recursos, que es indispensable cuando hay que cumplir transformaciones profundas. Así se procede durante las guerras: pensemos en el auge de la planificación que data de la Primera

que diseñó la política económica del país en los años 30”. Frente a la crisis, elaboró un programa con elementos keynesianos. En cuanto a la política económica internacional inmediata, mantuvo los lazos con Gran Bretaña –sobre todo con la política ganadera–. En 1940, el Plan Pinedo propuso en lo económico, medidas de industrialización, de fortalecimiento de la balanza de pagos, de expansión del ingreso y de la producción nacionales; en política internacional, un acercamiento a Estados Unidos; y en política interna, un acuerdo con los radicales para terminar con el fraude electoral; pero no obtuvo acuerdo político y renunció el ministro Pinedo (Véase M. Rapoport y colaboradores, *op. cit.*, pp. 258 y ss.). La crisis no se resolvió y en 1943 cayó el gobierno conservador. Pero la historia tiene múltiples cauces: al poco tiempo, nació el peronismo, con otras bases sociales y su propio programa político y económico.

Guerra Mundial, así como en las reconstrucciones; tal fue el caso del *Plan Marshall* para la Europa devastada de la segunda posguerra.¹⁷⁷

La racionalidad como estilo de gobierno está ligada a la planificación. En este aspecto, cabe recordar la distinción que efectúa Karl Mannheim entre racionalidad sustancial y funcional.

Por racionalidad sustancial, Mannheim define “un acto de pensamiento que revela una visión inteligente de las relaciones que existen entre los hechos en una situación dada”; y por racionalidad funcional, afirma “que una serie de actos está organizada de tal manera que conducen a un objetivo previamente fijado, recibiendo todos los elementos de esta serie de acciones una posición y un papel funcional”.¹⁷⁸ En otras palabras, se trata de determinar dónde queremos llegar (racionalidad sustancial) y cuál es el mejor camino para alcanzar las metas establecidas (racionalidad funcional). En el plano de la ejecución de políticas, interesa ante todo la racionalidad funcional, cuya complejidad crece junto con la diversificación y la ampliación de las áreas abarcadas.

En los países subdesarrollados, si la racionalidad sustancial propone superar el atraso y realizar reformas profundas, la racionalidad funcional impone una fuerte y planificada acción del Estado, ya que los mecanismos del mercado están guiados por otros objetivos.

B. La práctica

Esta es la teoría; pero los principios que confieren la legitimidad y brindan a los Estados los medios suficientes para cumplir con sus funciones, a menudo no se cumplen. Por eso es necesario revisar cuál es la experiencia que existe en los países con respecto a su vigencia y ejecución. Para evaluar una situación política, no sólo debe conocerse lo que se debería hacer, sino lo que sucede en la vida real. Veamos lo que ocurre con la legalidad, la equidad y el acatamiento.

¹⁷⁷ En tales circunstancias los gobiernos reglamentan el comercio interno y externo, imponen el control de cambios, fijan precios máximos, organizan el racionamiento y reprimen el libre mercado, que pasa a ser mercado negro.

¹⁷⁸ Véase Karl Mannheim, *Libertad y planificación social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1946 (primera edición en alemán en 1935), pp. 57 y 58.

I. La legalidad

Los vicios de legalidad pueden ser tanto de origen como de funcionamiento. Los vicios de origen consisten en la toma del gobierno del Estado por medios abiertamente ilegales, tales como el fraude electoral y los golpes de Estado, o ilegítimos como los golpes de mercado. Los vicios de funcionamiento son distintos y más proclives a la polémica, pues algunos pueden ser ilegales y otros legales, aunque sean inmorales.

1. Vicios de origen

En general, los vicios de origen tienen como resultado que el gobierno sea ejercido por grupos minoritarios. En varios países latinoamericanos fue practicado el fraude electoral, que aún es utilizado a veces. De hecho, el acceso al sufragio universal secreto es la historia de una larga lucha. En el pasado podían votar quienes tuvieran un cierto nivel de ingresos, con exclusión de los pobres, los analfabetos y las mujeres. Después, con el avance de la democratización, existió en la práctica un fraude primitivo, ejecutado en general por gobiernos oligárquicos, que consistía en la trampa en el recuento de votos, la sustitución de urnas, las urnas con doble fondo, la violencia y las amenazas ejercidas sobre los votantes, la expulsión de fiscales de los partidos de oposición, el voto en cadena, el vuelco de padrones (hacer votar a los inscriptos, aunque no hayan concurrido), entre otros, lo cual ha ocurrido en muchos casos, sobre todo en países subdesarrollados.

El otro vicio de origen es el de los golpes de Estado, por el cual jefes militares asumen el control del gobierno y lo ejercen de manera discrecional; o el poder económico comete “golpes de mercado” para desestabilizar a un gobierno democrático o favorecer a sus candidatos en un período preelectoral. En el decenio de 1970, en América Latina fueron más los gobiernos militares surgidos de golpes de Estado que los civiles elegidos por el pueblo. La larga lista de gobiernos *de facto* –en lenguaje jurídico, usurpadores– muestra regímenes oligárquicos, sujetos a una fuerte influencia de la potencia mundial hegemónica. Entre las pocas excepciones figuran el régimen popular del General Juan Velasco Alvarado, de Perú (1968-1975), que intentó construir un nuevo modelo

que redistribuyera el poder económico estableciendo otras pautas de propiedad; y el del General Juan José Torres, de Bolivia (1970-1971).

Además del fraude electoral y de los golpes militares, en varios países han aparecido los “golpes institucionales”, apoyados o promovidos por el poder económico y potencias extranjeras; y suelen ser ejecutados por el Poder Judicial o el Legislativo. Son los casos de la destitución de los Presidentes Manuel Zelaya (Honduras, junio de 2009), Fernando Lugo (Paraguay, junio de 2012) y Dilma Rousseff (Brasil, agosto de 2016).

2. Vicios de funcionamiento

2.1. Definiciones

Los vicios de funcionamiento se refieren a deficiencias, inmoralidades o torpezas cometidas en el ejercicio del gobierno. En particular, pueden existir esos vicios cuando el gobierno privilegia de modo abierto sólo a un sector en desmedro del conjunto de la sociedad; y cuando el gobierno quiere dar al Estado los objetivos de la empresa privada (o actúa en connivencia con determinadas empresas privadas). Es el momento en el que el origen de las decisiones no es la soberanía popular o su representación, sino determinados grupos o sectores privados, como el complejo financiero. La confusión intencional entre bienes públicos y bienes privados, entre recursos nacionales y ganancias sectoriales, y entre impuestos nacionales y provinciales, constituyen varios de los vicios de funcionamiento más graves.

Estas fallas o transgresiones pueden consistir o no en actos ilícitos. Se incurre en tales actos cuando por ejemplo, se cometen delitos de corrupción y enriquecimiento ilícito, con conflictos de intereses y administración infiel de la cosa pública. Pero también existen vicios de funcionamiento que no violan ninguna ley, como lo es incumplir el programa de gobierno con el que un partido o una alianza política se impuso en las elecciones. Tales vicios, si no violaran ninguna ley, podrían ser inmorales, pero no ilegales. Repercutirían en la confianza que el electorado pudiera tener en el futuro con respecto a esos representantes, pero jurídicamente no serían punibles ni inválidos. La jurisprudencia es clara: los actos políticos del gobierno no pueden impugnarse en el Poder Judicial.

2.2. Acción del complejo financiero-agrario-mediático

En el funcionamiento normal de una democracia, las grandes orientaciones políticas, económicas y sociales son elaboradas por los partidos políticos. La Constitución Nacional argentina así lo reconoce: “los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático” (art. 38). Sin embargo, en los regímenes neoliberales este principio es tergiversado, porque quienes deciden no son los políticos votados por el pueblo para que cumplan con esa función, sino grupos de negocios importantes, en gran parte gerentes de empresas transnacionales extranjeras.

“Existe y existirán circunstancias que harán posible que surjan poderes en lugares indebidos, con efectos desastrosos” decía Eisenhower en 1961. Este fenómeno es antiguo y los grupos dominantes subsisten, aunque hayan variado y difieran según los países. Tal vez lo nuevo es que los *lobbys* operan de manera abierta y legal.

En varios casos, entre ellos el de la Argentina, la hegemonía ahora (2018) es del sector financiero, con participación además de empresas grandes industriales y de servicios. Es un país manejado por sus “dueños” mismos o por sus representantes directos.

2.3. Confusión entre el Estado y las empresas privadas¹⁷⁹

La confusión entre las instituciones políticas y las empresas privadas es un vicio de funcionamiento común. Esta mezcla se exagera en los países subdesarrollados, en los que con el pretexto del ascenso del neoliberalismo y de la globalización, las empresas privadas se apoderan de prerrogativas propias del Estado. Así, los objetivos, los instrumentos y la lógica de funcionamiento de las empresas, reemplazan a los que son propios del sector público. De esa manera, la lógica de la ganancia sustituye a la lógica del bien común. El cuadro 6 muestra cuáles son las funciones y valores que se sustituyen a través de esta confusión, por demás lamentable.

¹⁷⁹ Véase Alfredo Eric Calcagno y Eric Calcagno, *Para entender la política*, Buenos Aires, Editorial Catálogos, 2004 (primera edición en 1999), pp. 180, 198 y ss.

Cuadro 6. Comparación entre: i) Instituciones políticas y administración pública; y ii) empresas: objetivos, instrumentos, lógica de funcionamiento y grado de democratización

	Instituciones políticas y administración pública	Empresas
Objetivos	Organizar y gobernar el Estado. Ejecutar proyecto(s) nacional(es) (por ejemplo, los comenzados en 1880, 1916, 1945/46, 1973, 1976, 2002/2003, 2015, en Argentina).	Obtener rentabilidad, incluso mediante actividades de <i>lobby</i> . “Menos política en los negocios, más negocios en la política”.
Instrumentos	Ejercicio del poder estatal. Acción de aparatos ideológicos (comunicación, educación).	Recursos financieros locales e internacionales.
Lógica de funcionamiento	Satisfacción del interés general y logro de los objetivos nacionales o de la clase dominante.	Rentabilidad, control de mercados e influencia sobre el poder estatal.
Grado de democratización	Mediano o alto en democracias. Bajo o nulo en autocracias.	Nulo o bajo.

Aquí vemos cómo existen diferencias fundamentales entre el Estado y las empresas privadas en todos los aspectos: objetivos, instrumentos, lógica de funcionamiento y grado de democratización. Surge así con claridad que la pretensión de sustituir unos por otros, como si se tratara de piezas intercambiables, constituye una insensatez mayor, aunque nunca es desinteresada. De allí el error de creer que ser gerente de empresas grandes –en especial transnacionales– capacita para gobernar un país. Además de las aptitudes especiales que se requieren para dirigir una Nación, algunas personas están preparadas mental e ideológicamente para gestionar con vistas al bien común, y otras para ganar dinero.

Un estudio del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de las Naciones Unidas, enunció las funciones esenciales del Estado. En primer lugar es la provisión de los bienes públicos puros (justicia, seguridad ciudadana y relaciones internacionales); la administración de las variables macroeconómicas, sociales y ambientales; y la acumulación de capital social, físico y humano. En segundo lugar, es la armonización mediante la regulación del gobierno, de los intereses

particulares frente a los de la comunidad, sobre todo en las áreas en que divergen. Por último, es la gestión estratégica del desarrollo nacional; en particular debería inducir, promover, generar o realizar –según los casos– la inversión, la tecnología, el acceso a mercados y el financiamiento.¹⁸⁰

El cumplimiento de esas funciones supone la realización de tareas en apariencia simples, pero profundas en la elaboración y de ejecución difícil. Hablamos de la definición de un proyecto de Nación, de un programa de gobierno; de la estructuración de partidos políticos y movimientos populares fuertes y representativos; de la construcción de poder democrático que habilite gobiernos sólidos... En general, cuando se dan estos procesos históricos, una de las dificultades es que hay que reformar el Estado, al mismo tiempo que transformar la sociedad.

En síntesis, proyecto, partidos, movimientos por un lado; planes, estrategia, instrumentación por el otro, no están de manera natural en la realidad, sino que son construcciones permanentes, con sus contradicciones.

En cambio, el sector privado tiene otras funciones, que pueden sintetizarse como la de “hacer negocios”.¹⁸¹ Los principales factores que generan beneficios en el campo económico son la aplicación de innovaciones, el manejo de la incertidumbre, la utilización juiciosa de las economías de escala y una estrategia adecuada de endeudamiento.¹⁸² A estos factores normales deben agregarse las ganancias extraordinarias que surgen de una posición monopólica en el mercado y la posibilidad de lucrar en exceso por otras circunstancias; ambas ventajas suelen otorgarse por razones políticas. Tales casos de super ganancias escapan a la lógica normal del beneficio y pasan a constituir lo que se ha llamado “capitalismo de rapiña”, ya que la actividad se concentra en la búsqueda “anormal” de ganancias por medios perjudiciales al bien común y pueden afectar hasta la propia acumulación de capital.

¹⁸⁰ Véase Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), *Reforma y modernización del Estado*, Santiago de Chile, julio de 1994, pp. 18 y 19.

¹⁸¹ “No hay moral de empresa. Debe haber, ciertamente, moral dentro de la empresa, pero sólo por la mediación de los individuos que trabajan allí o que la dirigen. Una empresa no tiene moral: no tiene más que una contabilidad. No tiene deberes: no tiene más que intereses”. Tal es la naturaleza de las cosas; creer que las empresas se guían por el amor o el ‘deber ser’ es caer en la ingenuidad o el ridículo, en los términos de Pascal. Véase André Comte-Sponville, *L'urgence de penser par soi-même*, Paris, Institut de Management d'Électricité de France (EDF) et de Gaz de France (GDF), 1997.

¹⁸² Véase André Babeau, *Le profit*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985, pp. 34 y ss.

II. Equidad y justicia social¹⁸³

Como señalamos con anterioridad, la justicia social representa un factor de calidad en el ejercicio de la legitimidad. En su práctica distinguimos la equidad en el trato entre países, por una parte, y la justicia social referida a grupos sociales o a personas, por la otra.

1. Equidad entre países

Entre países existe equidad cuando todos los Estados son soberanos (y no “unos más soberanos que otros”). Hablamos de la soberanía popular, como referencia al origen de la autoridad, y de la soberanía nacional (potestad suprema de imperio y de gobierno) que tiene por titular a la Nación. Son dos aspectos de una misma cuestión: la soberanía *en el* Estado y la soberanía *del* Estado.

La igualdad de los Estados es un principio jurídico-político que sólo es concreto en la realidad si las relaciones de fuerza son equilibradas. La historia de los imperios coloniales es un doloroso ejemplo de inequidad, como lo vimos con los casos de África (Congo) y de Asia (China). En la actualidad, existen múltiples ejemplos de cómo las declinaciones jurídicas de la soberanía—comunes en procesos de integración— sólo tienen equidad si esa integración es entre países con análoga jerarquía política, económica y social.

1.1. Centro y periferia

Para explicar las inequidades existentes en la segunda mitad del siglo XX fueron enunciadas las tesis del centro y periferia, las teorías de la dependencia y del capitalismo periférico. Veamos.

Partimos del concepto de la existencia de dos polos en la economía mundial, con estructuras productivas sustancialmente diferentes: el centro (relativamente homogéneo) y la periferia (heterogénea). En teoría, el comercio basado en las ventajas comparativas debería ser be-

¹⁸³ El tema se analiza con mayor detalle en Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), *La incorporación de la equidad en la estrategia de desarrollo para América Latina y el Caribe*, documento preparado por Alfredo Eric Calcagno, Caracas, 1991.

neficioso para todos los participantes; pero en los hechos los precios del intercambio indicaban un deterioro importante y constante para la periferia. En efecto, los centros retenían (retienen) la integralidad o la mayor parte de los frutos del progreso técnico, mientras que la periferia transfería (transfiere) crecientes ingresos hacia los centros y queda estancada tecnológicamente.¹⁸⁴

La teoría de la dependencia agrega la dimensión política al esquema centro-periferia, puesto que es impensable que tal modo de funcionamiento económico pueda existir sin una teoría y práctica política que lo sustente y le otorgue viabilidad en el tiempo.¹⁸⁵ Por su parte, la teoría del capitalismo periférico trata de integrar todos los elementos de una teoría global del capitalismo: el de la periferia es parte de ese sistema mundial, pero con su propia especificidad. “El capitalismo desarrollado es esencialmente centrípeto, absorbente y dominante. Se expande para aprovechar la periferia. Pero no para desarrollarla. Muy seria contradicción en el sistema mundial. Y muy seria en el desarrollo interno de la periferia”.¹⁸⁶

En el plano económico, la falta de justicia en las relaciones entre países se evidenció con el enorme drenaje de recursos que los países subdesarrollados transfirieron a los países desarrollados. Aquí sobresale el costo político, económico y social del endeudamiento externo, así como las remesas de las utilidades y la fuga de capitales.

1.2. Industrialización de la periferia

Estos flujos de recursos hacia los países desarrollados no son el único factor de inequidad en el orden económico internacional. Posiblemente

¹⁸⁴ Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*, Santiago de Chile, 1949. Segunda versión: Raúl Prebisch, Santiago de Chile, CEPAL, *Boletín Económico de América Latina*, vol. VII, núm. 1, febrero de 1962, pp. 4 y ss.

¹⁸⁵ Véase Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores S.A., 1971 (primera edición en 1969); y Osvaldo Sunkel, “Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina”, Santiago de Chile, *Estudios Internacionales*, n° 16, enero-marzo de 1971.

¹⁸⁶ Véase Raúl Prebisch, *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, pp. 14 y ss.

más perjudiciales para el desarrollo son los obstáculos que los países del centro ponen a la industrialización de los de la periferia. Por una parte, aplican la progresividad arancelaria (*tariff escalation*) por la cual los derechos aduaneros sobre las exportaciones de la periferia aumentan con el valor agregado de los productos. Y por otra parte, introdujeron en la normativa de la Organización Mundial de Comercio (OMC) restricciones a los subsidios, al acceso a nuevas tecnologías y a las condiciones que pueden imponerse a las empresas transnacionales.¹⁸⁷ Así, impiden a los países de la periferia aplicar las políticas que ellos mismos utilizaron en el pasado para industrializarse. Estas restricciones son todavía más duras en los acuerdos bilaterales o plurilaterales, como los que negocian el Mercosur y la Unión Europea, o los que firmaron los Estados Unidos con México, Chile, Perú y Colombia, entre otros.

No es una actitud nueva: siempre en la historia, los países más avanzados han tratado de conservar sus ventajas procurando que los demás no los imiten en sus procesos de industrialización, que invariablemente recurrieron a la acción decisiva del Estado, y han aconsejado a los menos avanzados adherir al libre comercio y conformarse con sus “ventajas comparativas” del momento. Es lo que Friedrich List, en la primera mitad del siglo XIX, llamaba “patear la escalera” una vez que se la usó.¹⁸⁸

Hablamos de tesis del centro y periferia, de las teorías de la dependencia y del capitalismo periférico, de los obstáculos a la política industrial. ¿Huelen a viejo? ¿Están superadas? Creemos importante recordarlas, puesto que son categorías de análisis que rinden cuenta de la realidad aún –o sobre todo– en nuestros días. De hecho, no sabemos si admirar la vigencia epistemológica de esas teorías o lamentarnos de lo poco que ha cambiado la esencia del problema.

¹⁸⁷ Se trata del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, del Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPs por sus siglas en inglés) y del Acuerdo sobre las Medidas de Inversión relacionadas con el Comercio (TRIMs), adoptados en la Ronda Uruguay del GATT/OMC.

¹⁸⁸ Véase Friedrich List, *The National System of Political Economy*, Lippincott, Philadelphia, 1856, primera edición en alemán de 1841. La pertinencia y la actualidad del análisis de List pueden comprobarse con la lectura de Ha-Joon Chang, “Kicking Away the Ladder: Infant Industry Promotion in Historical Perspective”, *Oxford Development Studies*, 31:1, 21-32, 2003.

2. La justicia social dentro de los países

2.1. Pobreza e inequidad

La justicia social es la realización en una sociedad determinada del grado de equidad necesario para su cohesión social. Tal equidad se refiere tanto al nivel de ingresos mínimo que todo integrante de una comunidad debe recibir para cubrir sus necesidades básicas (el cual definiría la línea de pobreza) como a la dispersión del ingreso que reciben los miembros de la comunidad (la distribución del ingreso y la riqueza).

Parece difícil que exista plena legitimidad en un Estado que no garantiza, al lado de la igualdad formal ante la ley, una verdadera igualdad de oportunidades a todos sus miembros para poder realizarse como personas; y tal igualdad substantiva (y no meramente formal) es imposible si parte de la población no puede cubrir sus necesidades básicas de alimentación, vestido y vivienda, y tampoco puede acceder a los servicios de educación y salud en condiciones comparables a las del resto de la población.

Ahora bien, la pobreza y la indigencia no son solamente el resultado del bajo nivel medio de ingresos reales de un país, sino también de la forma en que están distribuidos. Altos niveles de pobreza son en general reflejo de altos niveles de desigualdad. Y la extrema riqueza de unas minorías hace todavía más insoportable la miseria de las masas, sobre todo cuando los ricos no dan un uso productivo al excedente económico que acaparan.

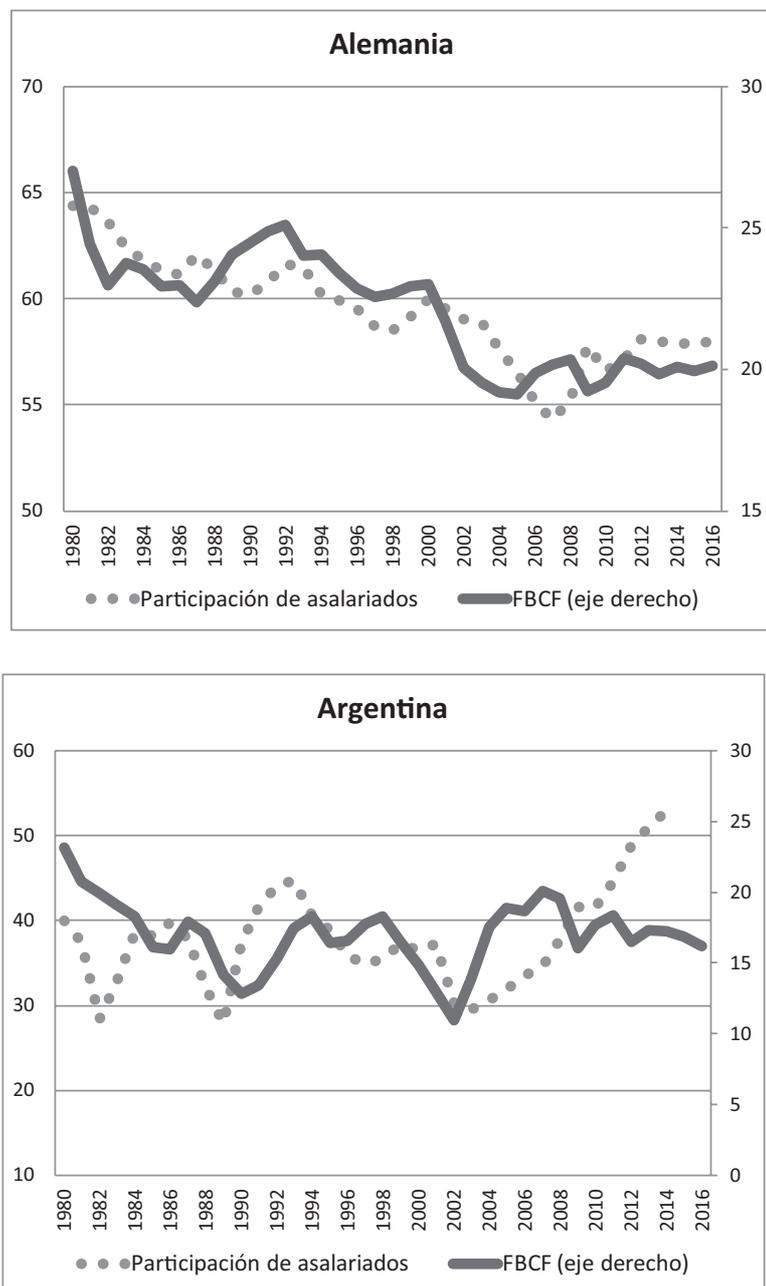
Como ya fue expuesto, el neoliberalismo disocia las políticas destinadas a reducir la pobreza, de aquellas que combaten la inequidad distributiva. Desde su punto de vista, estas últimas desalentarían la inversión y el crecimiento económico, y finalmente no harían más que “igualar a todos hacia abajo”, lo cual agravaría, en definitiva, el problema de la pobreza.

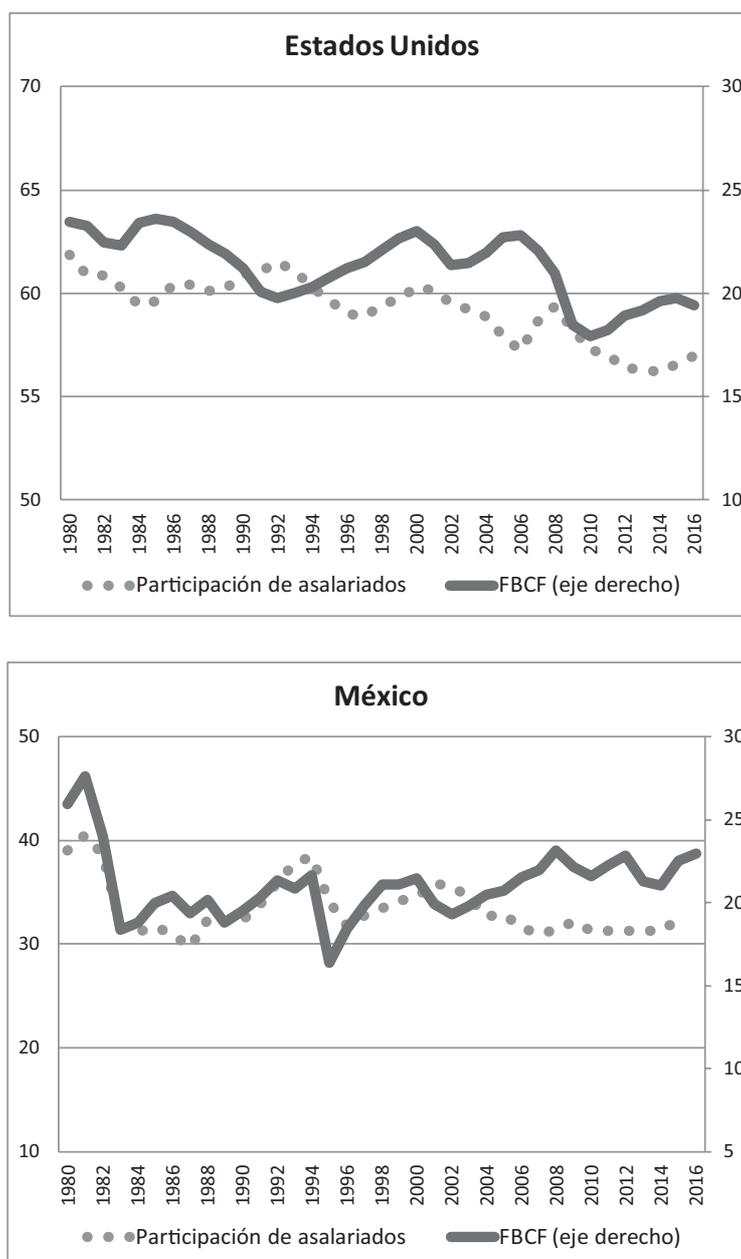
A partir de la segunda mitad de los años setenta y principios de los ochenta, el neoliberalismo logró imponer su agenda en numerosos países, tanto desarrollados –en particular los anglosajones– como subdesarrollados –en especial en América Latina y África–. La desregulación financiera, la disminución del papel económico del Estado y la apertura a las importaciones y los flujos de capitales, hicieron aumentar la desigualdad distributiva en numerosos países: creció la concentración de la distribución personal del ingreso (los individuos y familias más ricos recibieron una parte más importante del ingreso total), como también se amplió la parte del capital en la distribución funcional del ingreso. Esas medidas prometían expandir la inversión y el crecimiento pero, como veremos a continuación, ello no ocurrió.

2.2. Salarios e inversión

El gráfico 4 muestra la evolución reciente de la tasa de inversión y de la participación de los asalariados en el ingreso total en algunos países desarrollados y en desarrollo.

Gráfico 4. Alemania, Argentina, Estados Unidos y México: participación de los asalariados en el ingreso y en la formación bruta de capital fijo (FBCF), 1980-2016 (porcentajes)





Fuentes: AMECO database de la Comisión Europea, Bureau of Economic Analysis de los Estados Unidos, Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), CEPALStat database, Instituto Nacional de Estadística y Censos y OECDStat Extracts database.

Estos casos ilustran una tendencia generalizada a la reducción de la participación de los ingresos laborales, principalmente a partir de principios de los años 80.¹⁸⁹ Disminuye en diez puntos del producto en Alemania entre

¹⁸⁹ Véase UNCTAD, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2012*, *op. cit.*, capítulo III.

1980 y 2007; 10 puntos también en México entre 1981 y 1987; 20 puntos en Argentina entre 1974 y 1982 (lo cual no se advierte en el gráfico, que empieza en 1980). La reducción en los Estados Unidos es menor (6 puntos entre 1980 y 2014) pero sostenida, lo cual contrasta con la inestabilidad que muestran los dos países latinoamericanos. Cabe destacar que en los países desarrollados la participación de los asalariados se recupera de modo transitorio durante las crisis (como en 1991-1992 y en 2008-2009) porque en esa situación los beneficios caen más que los salarios. No es lo que ocurre en los países en desarrollo, en donde el salario real y el empleo funcionan como las principales variables de ajuste.

Ahora bien, esta disminución tendencial de la parte de los asalariados en el ingreso total y el incremento correlativo de la parte del capital, no se tradujeron en un aumento de la tasa de inversión en el largo plazo. Por el contrario, ésta también se orientó a la baja. En Alemania el paralelismo es notorio. También lo es en Estados Unidos, excepto entre 2003 y 2006, cuando la tasa de inversión pareció poder recuperarse sin que aumentara la parte de los salarios en el ingreso; sin embargo, ese aumento se basó en la burbuja inmobiliaria (la construcción de vivienda se computa como formación de capital fijo) y terminó con ella. En estos países en los que, pese a todo, los asalariados todavía representan la mayor parte de la demanda interna, su menor participación en el ingreso total desalienta la inversión de las empresas. Estas pueden generar ganancias, pero prefieren distribuir las entre los accionistas o utilizarlas en otros horizontes si no anticipan una demanda creciente en el país.

Algo similar ocurrió en América Latina. Aquí, el abandono de la estrategia de industrialización que se apoyaba en el mercado interno no dio lugar a una modalidad de desarrollo superadora, capaz de dar vida a un proceso de acumulación autosostenido. Así, en vez de completar la estrategia de industrialización con el aliento a las exportaciones manufactureras, lo que hubiera permitido obtener economías de escala, reforzar los eslabonamientos productivos internos y ganar márgenes de maniobra en la balanza comercial, comenzó un proceso de “desindustrialización precoz” que afectó por igual la inversión, el crecimiento y el nivel de vida de los trabajadores.¹⁹⁰

¹⁹⁰ En México la desindustrialización fue menos pronunciada debido al auge de las industrias maquiladoras; sin embargo, ese tipo de industrialización funciona

En tales condiciones, la concentración del ingreso no se tradujo en una mayor inversión de los agentes que captaban el excedente económico, sino más bien en consumo suntuario (en gran medida importado o intensivo en insumos importados) y en fuga de capitales. Más claramente que en los países desarrollados, la participación de los asalariados en el ingreso y la tasa de inversión evolucionaron casi en paralelo durante el ciclo económico, y no sólo en el largo plazo.¹⁹¹

Esta evidencia empírica no quiere decir que, en determinadas circunstancias y durante un cierto período de tiempo, no pueda un país crecer y acumular capital con un menor grado de equidad distributiva: ocurrió en China entre 1994 y 2007 –aunque no fue por la aplicación de políticas neoliberales–. Pero en esta “primera etapa” kuznetziana no se produce un deterioro en el nivel de vida de la mayoría de la población, como sí ocurrió en América Latina. En China todos los sectores productivos se beneficiaron con el rápido crecimiento de la productividad y los ingresos, pero a distintos ritmos (más lentamente en el sector agrícola). Y una vez superada esa etapa, la mejoría en la distribución del ingreso (directo e indirecto, incluyendo el acceso a servicios públicos de calidad) pasa a ser un requisito para generar las condiciones propicias al crecimiento del lado de la demanda; contar con mano de obra calificada y productiva del lado de la oferta; y, por último, establecer un marco social propicio a la inversión de largo plazo.

en gran medida como una economía de enclave, sin casi establecer eslabonamientos productivos con el resto de la economía ni transmitirle adelantos tecnológicos. Sobre el concepto de desindustrialización precoz, véase UNCTAD, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2016*, *op. cit.*, capítulo III.

¹⁹¹ En Argentina, ambas variables caen entre 1980 y 1990, se recuperan durante los primeros años de la convertibilidad, colapsan juntas en 2002, y se recuperan a partir de 2003. En México las dos tasas se mueven en paralelo entre 1980 y 2003: caen durante la crisis de la deuda, se recuperan después del Plan Brady y la entrada (exagerada) de capitales que a poco andar llevan a la crisis de fines de 1994 (cuando ambas se derrumban), sigue una recuperación moderada en los años siguientes. En los años recientes esta correlación se ha debilitado: en Argentina la continua mejoría, hasta 2014, en la distribución del ingreso no se reflejó en mayores tasas de inversión después de la crisis de 2008, y en México hubo, en los últimos años, una moderada mejoría en la tasa de acumulación pese a que la participación de los asalariados en el ingreso se mantiene deprimida.

2.3. La pobreza

La pobreza afecta a la población en mayor o menor grado, según el desarrollo económico, la política económica y, en especial, la distribución de la riqueza y del ingreso en cada país y sector social. Una forma de medir la incidencia de la pobreza es mediante la observación de necesidades básicas insatisfechas: en censos o encuestas de hogares se relevan las condiciones de vida (estado de la vivienda, hacinamiento, acceso a servicios básicos como agua potable y electricidad, acceso a la educación, al empleo), y si éstas no reúnen determinados niveles, la familia entrevistada es considerada pobre.

Una forma alternativa consiste en comparar el ingreso (directo e indirecto) que recibe una familia con el que necesitaría para cubrir sus necesidades básicas. Esta metodología requiere definir esas necesidades y determinar lo que cuesta cubrirlas. Así, los hogares cuyos ingresos son inferiores a esa “línea de pobreza” son considerados pobres. Por cierto, la línea de pobreza no es la misma en todos los países, e incluso a veces difiere dentro de un mismo país. Con un mismo nivel de ingresos, una familia puede ser considerada pobre en un país desarrollado pero no en uno subdesarrollado, no solamente porque el costo de vida es en general mayor en el primero, sino también porque la norma de consumo (lo que se requiere para no ser considerado pobre) es mucho más exigente en el país desarrollado.¹⁹²

Es por eso que, si bien puede evaluarse con algún rigor la evolución de la pobreza dentro de un país determinado (mientras no se altere la metodología con arbitrariedad), es mucho más difícil comparar niveles de pobreza entre países. En tales comparaciones se utiliza con más frecuencia la noción de pobreza extrema, o indigencia, que ocurre cuando el ingreso familiar es insuficiente para cubrir las necesidades de

¹⁹² Por ejemplo, la línea de pobreza en Malawi está establecida en 1,27 dólares “internacionales” (es decir, medidos en paridad de poder de compra) diarios, mientras que en Noruega se considera pobre a quien recibe menos de 35 dólares internacionales por día. Véase Max Roser and Esteban Ortiz-Ospina (2018), “Global Extreme Poverty”. Publicación on line, en Our World In Data. org: ‘<https://ourworldindata.org/extreme-poverty>’. Asimismo, la CEPAL utiliza una línea de pobreza más baja para las zonas rurales que para las urbanas, habida cuenta del tipo de gasto y del nivel de precios característicos a cada zona.

alimentación (es decir, aunque solamente se gaste en comprar comida, el ingreso no permite cubrir las necesidades fisiológicas en calorías y proteínas).¹⁹³ El Banco Mundial sigue un criterio diferente: considera la línea de pobreza estimada en los países de menor ingreso por habitante,¹⁹⁴ que incluye algunos gastos esenciales además de la compra de alimentos, para establecer su línea de “pobreza extrema” aplicable a todos los países. Hasta 2015 su valor alcanzaba a 1,25 dólares internacionales (en paridad de poder de compra de 2005) por persona y por día; actualmente se revisó a 1,90 dólares internacionales (en paridad de poder de compra de 2011).

El cuadro 7 muestra la evolución de la pobreza extrema desde 1990, estimada por el Banco Mundial. Se observa allí la enorme diferencia del porcentaje y del número de personas indigentes que viven con menos de US\$ 1,25 por día en diferentes regiones. En 2015, mientras sólo el 0,4% de la población de Europa y Asia Central está en esa situación, la sufre el 42,3% de los habitantes del África Sub-Sahariana y el 23,2% de quienes viven en el Sud de Asia. Esa situación aplasta a 814 millones de personas en esas regiones.

Su evolución desde 1990 muestra una notable mejoría en Asia del Este y el Pacífico, que obedece en lo esencial al rápido aumento del ingreso por habitante de China. Por sí sola, esa región explica el 87% de la reducción del número de personas que viven en extrema pobreza durante los últimos 25 años. Este progreso contrasta con el incremento en el número de indigentes en el África Sub-Sahariana, en donde el aumento de la población total más que compensó la modesta disminución en el porcentaje de la población que vive en extrema pobreza. América Latina, por su parte, vio disminuir la indigencia tanto en números absolutos como en porcentaje de la población, sobre todo durante la década en que la mayoría de los países tuvieron gobiernos populares.

¹⁹³ La CEPAL, así como algunos institutos de estadísticas nacionales utilizan las encuestas de consumo para establecer la canasta de alimentos que corresponde a cada país, y así calcular la línea de indigencia.

¹⁹⁴ Se trata de Chad, Etiopía, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Malawi, Mali, Mozambique, Nepal, Níger, Ruanda, Sierra Leone, Tayikistán, Tanzania y Uganda.

En definitiva, a pesar de progresos muy significativos en varias regiones, en 2015 el 15,5% de la población mundial vivía en la indigencia, lo cual condena al hambre a casi 1.000 millones de personas.

Desde una óptica realista, que abandone los lugares comunes neoliberales, podremos ver que la pobreza, lejos de ser un fenómeno “natural”, pertenece al campo “cultural” de las civilizaciones: también es el resultado de una construcción social. Porque es allí donde las relaciones de fuerza determinan el nivel de pobreza (en general emparentado con los beneficios privados exorbitantes) y la dinámica política (quién conduce al Estado, y para qué).

Cuadro 7. Pobreza extrema por regiones

I. Porcentaje de la población que vive con menos de US\$ 1,25 por día (con paridad de poder adquisitivo)

Región	1990	2005	2010	2015 (proyección)
Asia del Este y Pacífico	56,2	16,8	12,5	5,5
Europa y Asia Central	1,9	1,3	0,7	0,4
América Latina y el Caribe	12,2	8,7	5,5	4,9
Medio Oriente y África del Norte	5,8	3,5	2,4	2,6
Asia del Sur	53,8	39,4	31,0	23,2
África Sub-Sahariana	56,5	52,3	48,5	42,3
Total	43,1	25,0	20,6	15,5

II. Millones de personas que viven con menos de US\$ 1,25 por día (con paridad de poder adquisitivo)

Región	1990	2005	2010	2015 (proyección)
Asia del Este y Pacífico	926,4	332,1	250,9	114,5
Europa y Asia Central	8,9	6,3	3,1	1,9
América Latina y el Caribe	53,4	47,6	32,3	30,0
Medio Oriente y África del Norte	13,0	10,5	8,0	9,3
Asia del Sur	617,3	598,3	506,8	406,5
África Sub-Sahariana	289,7	394,9	413,8	408,0
Total	1.908,6	1.389,6	1.214,9	970,2

Fuente: Publicación conjunta del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, *Global Monitoring Report 2013, Rural-urban Dynamics and the Millennium Development Goals*. Cálculo de funcionarios del Banco Mundial, sobre la base de datos PovcalNet.

III. Los instrumentos del poder legítimo

1. El gobierno y el poder legítimo

Para el contexto de esta reflexión, consideraremos que el poder articula tanto decisiones políticas que orientan la actividad nacional hacia determinados fines, de modo legítimo,¹⁹⁵ como la utilización de instrumentos concretos que sirven para ejecutar acciones específicas. Sin estos dos elementos, el poder es apenas apariencia.

También podríamos aproximarnos a una definición que sea operativa a través de los instrumentos del poder. Por cierto, el catálogo de instrumentos es muy extenso. Para sistematizarlos es útil la metodología diseñada en un estudio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), referida a los instrumentos del poder del gobierno.¹⁹⁶ Son los que llama “causantes”, es decir los instrumentos que pueden provocar cambios de cultura o de comportamiento. Los clasifica en cuatro órdenes: capacidad de organización, autoridad, finanzas, y en cuarto lugar habla de la situación de las redes de información. En otras palabras, son los instrumentos necesarios para gobernar, es decir, para ejercer el poder de modo concreto en la realidad.

Por supuesto que en cada país, estas diferentes categorías adquieren diversas manifestaciones específicas. Es así como, según las opiniones y convicciones, tendrán mayor relevancia aquellos temas que sean percibidos como los más importantes y urgentes; esto no implica que las demás cuestiones desaparezcan, sino que los temas seleccionados tienen prioridad.

2. Capacidad de organización

La acción directa del gobierno depende en gran parte de la capacidad de organización. En efecto, el ejercicio de la autoridad tiene que ver con la

¹⁹⁵ Como ya señalamos —p. 142— “sólo goza de autoridad aquel poder del Estado a quien se le reconoce que su poder está autorizado. Su autoridad se basa únicamente en su legalidad en tanto ésta se fundamenta en la legitimidad” (Hermann Heller, *op. cit.*, p. 262).

¹⁹⁶ Perri 6, “Gouverner par la technique: le jugement face aux perspectives de gouvernance de la technologie et avec la technologie”, *La gouvernance au XXI^e siècle*, París, Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE), 2002, p. 87.

potestad sobre los servicios públicos, la influencia en el sistema productivo y el control de la energía. La autoridad sobre las finanzas articula la política fiscal, el régimen monetario y financiero, así como el sistema de previsión social. A su vez, la autoridad para regular redes de información es fundamental para gobernar en democracia.

A continuación analizaremos las formas en las que la política encara dos de estos problemas en la Argentina, que son la autoridad sobre los servicios públicos y la influencia sobre el sistema productivo. Existen dos etapas opuestas que son la neoliberal (1976-1983, 1991-2001 y 2015- ...), y la popular (entendida como desarrollo con justicia social), como fue expresada desde 2002 hasta 2015.

2.1. Potestad sobre los servicios públicos

Un servicio público es “toda actividad directa o indirecta de la administración pública, cuyo objeto es la satisfacción de las necesidades colectivas por un procedimiento de derecho público”.¹⁹⁷ El hecho de tratarse de una actividad regida por el derecho público hace prevalecer el interés público por sobre el individual, ya que es un “procedimiento que tiene por objeto asegurar el funcionamiento del servicio de una manera regular y continua”.¹⁹⁸ La operación comercial o el negocio ceden frente al interés general; por ejemplo, la razón de ser de un servicio público es abastecer las demandas internas, de modo que para obtenerlo es justificable regular los precios o restringir las exportaciones, aun cuando las empresas pierdan rentabilidad.

Existen diversas formas de prestar servicios públicos.¹⁹⁹ La elección del sistema a aplicar dependerá de los propósitos del gobierno y pueden practicarse distintas soluciones en diferentes empresas.

¹⁹⁷ Benjamín Villegas Basavilbaso, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editorial Argentina, 1951, vol. III, p. 49.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 53.

¹⁹⁹ En el sistema liberal, la prestación del servicio está a cargo de la iniciativa privada. Otra modalidad es la locación, en la cual la administración pública contrata y paga la gerencia del servicio, sin que el Estado delegue ninguno de sus poderes. Una tercera forma es la concesión, por la cual el Estado delega en el concesionario la realización con fin lucrativo del servicio, para lo cual le concede un conjunto de potestades. El cuarto régimen es el de las sociedades mixtas. El quinto sistema es el de la estatización, por el

Sin embargo, dentro de esa gama de posibilidades existe una constante, que es la necesidad de regulación; hablamos de servicios que por su misma naturaleza son monopólicos u oligopólicos, con proclividad a abusar de su posición dominante. Frente a esta situación, el gobierno tiene posibilidades de prestar los servicios de modo directo o bien controlarlos, fijar tarifas, determinar áreas de cobertura y vigilar la calidad del servicio. En muchos países, la banca pública de desarrollo fue un importante instrumento financiero; y la investigación pública generó avances tecnológicos importantes. El Estado también puede cobrar impuestos y aplicar multas y, en última instancia puede rescindir las concesiones. La regulación forma parte de la legislación vigente, pero en general su aplicación es fragmentaria, y no faltan casos donde existe una excesiva influencia de las empresas concesionarias sobre los organismos reguladores.

2.2. Nacionalización de los servicios públicos

La Constitución Nacional de 1949 establecía en su artículo 40 que “los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación”.²⁰⁰ En definitiva, la solución dependerá de las relaciones de fuerza políticas vigentes.

En situaciones políticas adversas a la participación del Estado, es habitual practicar un paliativo menor, que es complementario de la tarea general de regulación. Una modalidad consiste en la implantación de una acción estatal “de oro” en las empresas privatizadas, con la finalidad de ejercer cierto poder sobre esas empresas, con el objetivo de salvaguardar el interés nacional. Se trata de una acción con poco valor nominal, que permite al Estado tener miembros en el directorio, oponer el veto a ciertas

cual el servicio es ejecutado por empresas del Estado; es el establecido en la reforma constitucional de 1949. (Véase Benjamín Villegas Basavilbaso, *op. cit.*, pp. 91 a 116).

²⁰⁰ Este artículo fue fundamentado por el miembro informante del despacho de la mayoría de la Comisión Dr. Arturo Enrique Sampay, quien expresó que la nacionalización o estatización de los servicios públicos “al suplantar el espíritu y la organización capitalista de su gestión, permite fijar el precio y la distribución del servicio no en procura del lucro privado sino sólo por criterios de utilidad social, pues hoy el concepto de servicio público casi se identifica con todas las actividades de bienes requeridos por el conjunto de la población” (sesión del 8 de marzo de 1949).

decisiones (por ejemplo, tomas de control de la empresa o cesión de activos) y participar en la dirección operacional de la empresa; la amplitud de sus atribuciones es fijada por la ley que la implanta.

3. Influencia sobre el sistema productivo

3.1. Control, participación y acción directa del Estado

Para que el sistema productivo funcione de acuerdo con el interés nacional, el Estado no sólo debe controlar y regular, sino en ciertos casos participar como empresario. Su presencia es necesaria en actividades que integran la defensa nacional y en la energía atómica; también en otras que actúan en áreas fundamentales para el desarrollo nacional, como todas las fuentes de energía. En una tercera categoría, como los servicios públicos, son indispensables las empresas públicas o mixtas, sea como prestadoras directas de servicios, como productoras de bienes, como empresas testigo, o como banca pública de desarrollo, según los requerimientos y posibilidades reales en cada caso. Asimismo, puede ser necesario desarrollar empresas estatales o mixtas para la explotación de recursos naturales (en especial hidrocarburos y minería), en donde la captación de renta a través de impuestos con frecuencia es minimizada o eludida por las empresas privadas. También es fundamental la acción estatal en la investigación y desarrollo tecnológico.

Aquel dogma liberal sobre el Estado como mal administrador *per se* no resiste análisis histórico alguno; las empresas públicas pueden funcionar de modo correcto o incorrecto según los objetivos fijados y el grado de decisión política. Un balance equilibrado o positivo será una muestra de buena gestión pública, como debe ser para asegurar la continuidad en el tiempo, pero no es su objetivo último. A su vez, quienes alaban desregulaciones y privatizaciones suelen ser más generosos a la hora de evaluar las pérdidas de las grandes empresas privadas (no pocas veces dibujadas con el objetivo de pagar menos impuestos)²⁰¹ y para solventarlas con dinero público.

²⁰¹ Es práctica habitual de las empresas (sobre todo las transnacionales) minimizar las ganancias contables en los países en donde operan y hacerlas aparecer en otras jurisdicciones con tasas de imposición baja o nula (paraísos fiscales y centros *off-shore*). Es lo que públicamente se llama “optimización fiscal” o, siguiendo el término de la OCDE, “Profit Shifting and Base Erosion” (desplazamiento de ganancias y erosión de la base impositiva).

3.2. Potestad para instrumentar políticas²⁰²

Para ejecutar una política económica que defienda los intereses nacionales argentinos, no sólo es esencial que exista un Estado apto, que haga valer su soberanía; además, es indispensable que los agentes económicos actúen de acuerdo con esas pautas. En general, este no era un problema que afectaba seriamente a los países desarrollados. Allí es cierta la tan conocida frase de que “lo que es bueno para la General Motors es bueno para los Estados Unidos”; la política, todavía vigente para muchos gobiernos, consiste en apoyar a sus “campeones nacionales”. La identidad de intereses deja de ser tan clara cuando esas empresas trasladan parte importante de sus actividades a otros países con menores costos y utilizan los centros *off-shore* y los refugios fiscales para evadir tributos y capitales.

Con más razón es que en nuestro caso, no siempre lo que es bueno para una empresa transnacional también lo es para la Argentina. Este es un serio problema que debe afrontarse, pues en el decenio de 1990 se produjo una enorme privatización y extranjerización de la economía argentina; esta desnacionalización fue corregida en casos extremos después de 2003, con la nacionalización del sistema de jubilaciones, de Aerolíneas Argentinas, de los servicios de agua potable y de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, entre otros.

Recordemos que si consideramos las 500 mayores empresas del país, las extranjeras son casi los dos tercios del total, y generan el 77% del valor agregado y de las utilidades de esas empresas (véase el cuadro 11).

Esta estructura del poder económico constituye una importante restricción a la acción de gobierno. Por ejemplo, ¿cómo compatibilizar la lógica de la rentabilidad empresarial en los servicios públicos, con las necesidades de inversión, cobertura y mantenimiento? ¿Cómo contradecir la tendencia al aumento de las importaciones? ¿Cómo recuperar la investigación tecnológica nacional cuando las empresas extranjeras investigan en sus casas matrices? En fin ¿cómo comprometer en el desarrollo argentino a quienes vienen a obtener ganancias rápidas, lo cual llega a situaciones extremas en los casos de especulación financiera? Esto se agrava con los tratados bilaterales de inversión, que reducen aún más la posibilidad de regular a las empresas extranjeras.

²⁰² Véase Alfredo Eric Calcagno, *Nacionalización de servicios públicos y empresas*, Buenos Aires, Editorial Raigal, 1957.

Esta enumeración no implica que en todos los casos se proceda de este modo; pero señalamos un problema grave que afecta en los hechos la orientación del desarrollo económico argentino (o lo impide). De todas maneras, surge la necesidad de políticas crediticias, monetarias, arancelarias, fiscales y de regulación que acerquen en lo posible la acción empresaria extranjera al interés nacional argentino. Esa coincidencia no existe de modo natural, no por maldad intrínseca de las empresas o la perversión moral del Estado, sino porque esas son las reglas del juego. Corresponderá entonces al gobierno poner límites y regular la acción de tales empresas. Al hablar de servicios públicos, debe prevalecer la lógica del interés general sobre las ventajas excesivas que se les brindaron a las empresas privatizadas en los años 1990; de lo contrario es posible que la acción del Estado caiga en la falta de legitimidad funcional, con las consecuencias previsibles.

Por supuesto, esta posible divergencia entre la conveniencia empresarial y el interés nacional no es privativa del capital extranjero; también afecta a los empresarios locales, muchos de los cuales tuvieron comportamientos prebendarios, fugaron capitales, pasaron de productores a importadores y al final muchos terminaron por vender sus empresas.

Entre las posibles soluciones para este problema aparece la constitución de empresas de economía mixta, que fue un sistema empleado con éxito durante el primer período del Presidente Juan D. Perón. Frente a la crisis del sector privado y ante la desarticulación del sector estatal, la constitución de empresas de economía mixta puede ser un modo adecuado para encarar ciertos emprendimientos de importancia.

IV. El acatamiento

El tercero de los requisitos básicos que señalamos para el funcionamiento correcto del Estado, es el acatamiento, que se basa en la obediencia al gobierno o a la norma de que se trate. Recordemos que el poder “consiste sólo en mandatos que se obedecen”.²⁰³ Si no se acataran, las decisiones girarían en el vacío. Por eso, en un Estado de Derecho el acatamiento es ineludible.

²⁰³ Hermann Heller, *op. cit.*, p. 240.

En la práctica, el acatamiento puede generarse de diferentes maneras: una es la obediencia voluntaria; otra es la inducida por la presión social; y la tercera es la coacción, en particular la que ejerce el Estado. En todos los casos existirá acatamiento, que según los casos, será espontáneo, razonado o forzado.

1. La obediencia voluntaria

Existe obediencia voluntaria cuando quien debe cumplir el acto jurídico, lo acepta porque tiene la convicción de que la norma que se aplica refleja principios indiscutibles del derecho que ha establecido la ley.

Desde otro punto de vista, Max Weber se refiere a tres tipos puros de dominación legítima, que pueden ser de carácter racional, tradicional o carismático. La obediencia racional se basa en la creencia de la legalidad de las órdenes impartidas y de los derechos de mando de las autoridades legales. La obediencia tradicional se fundamenta en la tradición y en la legitimidad de quienes por tradición ejercen la autoridad. Y la carismática se apoya en la autoridad y prestigio de una persona.²⁰⁴

2. La presión social

El acatamiento también puede ser inducido por la presión social. “La enorme importancia política de la opinión pública consiste en que, en virtud de su aprobación o desaprobación, asegura aquellas reglas convencionales que son la base de la conexión social y de la unidad estatal. (...) La opinión pública, en lo concerniente a la unidad estatal, cumple ante todo una función de legitimación de la autoridad pública y del orden por ella garantizado”.²⁰⁵ Esta tarea en primer lugar está a cargo del Estado que, “lo mismo que cualquier otra organización, tiene que mantener, extender y reproducir de manera permanente una comunidad de voluntad y valores que vendrá a servirle de cimiento, lo que realizará de modo mediato valiéndose de instituciones de toda clase y especialmente por la influencia ejercida en

²⁰⁴ Véase Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, Tomo I, p. 172.

²⁰⁵ Hermann Heller, *op. cit.*, p. 192.

la enseñanza y en la formación de la opinión pública”.²⁰⁶ Esta función del Estado es reforzada por la acción de los medios de comunicación masiva, cuyo rol es determinante en la construcción de la agenda pública y en las decisiones políticas (véase el capítulo 2 del libro II sobre los medios de comunicación).

3. La coacción

Como vimos, el Estado es una unidad soberana de acción y decisión. En ese carácter “puede reclamar, con éxito normal, la aplicación, a ellos exclusivamente reservada, del poder físico coactivo, y también porque están en condiciones de ejecutar sus decisiones, llegado el caso, frente a quienes se opongan a ellas, por medio de todo el poder físico coactivo de la organización estatal actualizado de manera unitaria”.²⁰⁷ Si alguien quisiera desobedecer la norma o resolución que se dicte, el Estado tiene el poder físico coactivo para hacerlo cumplir, de acuerdo con la legislación vigente.

4. Eficiencia relativa del consentimiento y la violencia

En la práctica se discute si la coacción es el método más eficiente para obtener el acatamiento a las medidas del gobierno; o si es preferible el consenso.

Por un lado, está la afirmación de Maquiavelo, que considera más eficaz el ser temido que ser amado: “los hombres aman según su voluntad, y temen conforme a la voluntad del príncipe”. Agrega Maquiavelo: “El Príncipe debe hacerse temer de modo que el miedo no excluya el afecto y engendre el odio”.²⁰⁸ En consecuencia, para el gobierno sería preferible la coacción o la amenaza de coacción, porque es una decisión que depende solamente de él.

En contraposición, Maurice Godelier ha esclarecido en su análisis de los procesos de dominación a través de la historia, que el poder se basa sobre la violencia y el consentimiento, y de esas dos fuerzas, “la que asegura en el

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 252.

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 255.

²⁰⁸ Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, capítulo XVII.

largo plazo el mantenimiento y desarrollo de ese poder, no es la violencia bajo todas sus formas que ejercen los dominantes sobre los dominados, sino el consentimiento de los dominados que, hasta un cierto punto, los hace cooperar en la reproducción de esa dominación”.²⁰⁹

V. El sistema fiscal

El nivel y la composición de los ingresos y gastos fiscales son determinantes en el funcionamiento económico y la estructura social de un país. Al manejar entre 20 y 50% del PBI según los casos, la política fiscal permite regular la demanda agregada de manera contracíclica y evitar así situaciones de desempleo o de “sobrecalentamiento” de la economía. Pero no solamente puede regular el nivel de actividad: también tiene una incidencia fundamental en la asignación de recursos y la distribución del ingreso.

En efecto, es ilusorio imaginar que es posible cobrar impuestos o realizar gastos públicos de manera “neutra”: cada impuesto afecta a determinadas actividades, grupos de personas o empresas más que a otras, y cada gasto público representa ingresos para determinados agentes económicos y estratos sociales en mayor medida que para otros. En vez de negar esta realidad, corresponde determinar con transparencia cómo debe distribuirse la carga fiscal y qué composición del gasto público es la que corresponde al tipo de economía y de sociedad que se desea construir.

Las decisiones en el área fiscal y el procedimiento para tomarlas y aplicarlas resultan esenciales en la legitimización del Estado. Es cuando el poder público determina qué inversiones debe realizar, qué servicios y transferencias debe brindar a sus ciudadanos, en especial a los menos pudientes, y de qué manera (es decir, con qué grado de equidad) es posible financiar tales gastos. La política fiscal, incluyendo el manejo del sistema de seguridad social y la provisión de los servicios básicos, es un instrumento esencial para establecer la justicia social y el crecimiento económico.

²⁰⁹ Véase Maurice Godelier, *L'idéal et le matériel*, Paris, Fayard, 1984, pp. 23 y 34.

1. Los ingresos fiscales

1.1. Características de los impuestos

“La financiación pública, incluida la movilización de los ingresos fiscales, es un componente esencial de la legitimación del papel del Estado y el establecimiento de ámbitos de responsabilidad gubernamental en las esferas económica y social”.²¹⁰ En efecto, el financiamiento del gasto público a través de los impuestos tiene varias características positivas para el gobierno del Estado.

Ante todo, no tiene las condicionalidades que acompañan al endeudamiento con el Fondo Monetario Internacional y con bancos privados; con la financiación pública, las decisiones las adoptan los poderes Legislativo y Ejecutivo, y no hay que pagar intereses ni soportar condicionalidades o prórrogas de jurisdicción. Además permite discriminar tanto acerca de la cantidad y calidad de los contribuyentes, como la magnitud de la carga que recaerá en el futuro sobre cada actividad económica y cada grupo social. Otra ventaja importante es que el sistema fiscal forma parte del programa global de gobierno, con lo cual puede articularse de modo coherente con las demás decisiones políticas de Estado.

Esto no significa cerrar otras fuentes de recursos, ni que nunca deba tomarse deuda pública, sino que ésta debe ser complementaria de los ingresos fiscales, debe ser relativamente pequeña respecto de éstos para no caer en una trampa de sobreendeudamiento, y debe estar bien justificada respecto de su uso (por ejemplo, tomar deuda para invertir en proyectos prioritarios y no para gastos corrientes, tomar deuda externa si se requieren divisas y no pesos, entre otros criterios). Entre la deuda que puede emitir el Estado Nacional (con moderación) también está la que adquiere con el Banco Central (tal es una de las fuentes de la emisión de base monetaria). Este tipo de endeudamiento tiene evidentes ventajas para el Estado en cuanto al costo y a la falta de condicionamientos, pero también debe recurrirse a él con suma prudencia (como toda deuda) para no generar desequilibrios macroeconómicos: debe cuidarse tanto

²¹⁰ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo, UNCTAD, *Informe sobre Comercio y Desarrollo, 2014*, Nueva York y Ginebra, 2014, p. 183.

la oportunidad como la cantidad de esta emisión de deuda para evitar alimentar circuitos especulativos y fugas de capitales.

1.2. Estructura de los impuestos

Los impuestos no sólo sirven para financiar al Estado. Además son un poderoso instrumento de justicia social, si son razonables, proporcionados y cobrables; o también pueden agravar situaciones injustas. La historia nos enseña que los impuestos eran pagados por los pueblos o países vencidos (de allí que también tenían el nombre de tributos). En la actualidad, los sistemas fiscales reflejan la estructura de poder existente: aún hoy, en una sociedad injusta, los pobres pagan en proporción a sus ingresos más impuestos que los ricos.

Una primera discriminación queda en evidencia con la distinción entre los impuestos directos e indirectos. Su misma naturaleza marca su tendencia progresiva o regresiva. Los impuestos directos, que pagan personas y empresas específicas de acuerdo con su situación económica, son más justos que los impuestos indirectos, que son cargados a todos los contribuyentes en función de sus consumos, sin considerar la capacidad contributiva de cada uno. En efecto, las familias de menores ingresos gastan en consumo una proporción de su ingreso mayor que las familias de ingresos altos. De allí, que en los regímenes populares predominen los impuestos directos y en los oligárquicos prevalezcan los impuestos indirectos.²¹¹

Históricamente, en la Argentina ha prevalecido un sistema fiscal conforme a pautas sociales conservadoras, esto es, una presión fiscal (ingresos tributarios como porcentaje del PIB) relativamente baja, una preponderancia de impuestos indirectos (el más importante de los cuales es el impuesto al valor agregado) y niveles bajos de recaudación de impuestos directos. Así, los impuestos al ingreso de las personas y las empresas

²¹¹ En el citado análisis de la UNCTAD, leemos que “los impuestos directos, en especial los impuestos sobre la renta de las sociedades y las personas físicas, pueden adoptarse con fines distributivos y actuar como estabilizadores automáticos, ya que aumentan en las épocas de auge y disminuyen en las recesiones. En los países desarrollados, el impuesto sobre la renta sigue siendo la principal fuente de ingresos, seguida por las contribuciones sociales”. A su vez, “los países en desarrollo tienden a depender en mayor medida de la recaudación de impuestos indirectos al consumo y al comercio”.

(básicamente el “impuesto a las ganancias”), que son el pilar principal de la recaudación en los países desarrollados, apenas contribuían con un 8% de la recaudación en promedio entre 1980 y 1992.

Sin alterar en totalidad estos rasgos básicos, el sistema experimentó cambios significativos en el último cuarto de siglo (cuadro 8). El más importante es sin duda el aumento de la presión tributaria a partir de la crisis de 2001-2002. De niveles apenas superiores a 15% del PIB en promedio durante los años 1980 y de 20% durante los 1990 (sumando impuestos nacionales y provinciales), la recaudación supera 30% del PIB desde 2012.

En lo que hace a la composición de la recaudación, la transición desde el sistema público de jubilaciones de reparto hacia uno privado de capitalización explica la disminución de los aportes a la seguridad social desde 30% de la recaudación nacional en 1991 a 22% en 1997 y alrededor de 13% en 2004. La vuelta al sistema anterior y la recuperación de la masa salarial hicieron pasar de nuevo las contribuciones a la seguridad social por encima de 25% de la recaudación. Esta recuperación explica buena parte del aumento de la presión tributaria entre 2004 y 2015 (cuadro 8). Otra modificación importante se refiere al llamado “impuesto a las ganancias” (en realidad un impuesto a los ingresos): de aportar un magro 8% de la recaudación impositiva a principios de los años 1990, pasó a contribuir 17% en 1997 y casi 25% en 2015, para después caer en torno a 21% en los dos primeros años del nuevo gobierno neoliberal.

Otros cambios fueron respuestas a situaciones de emergencia, pero permanecen como fuentes no despreciables de ingresos públicos. Se trata del impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente introducido en 2001 (incluido entre los impuestos internos sobre bienes y servicios del cuadro 8), y las retenciones sobre las exportaciones reimplantadas en 2002. Si bien los derechos sobre el comercio exterior fueron perdiendo peso después de 2010 debido a menores tasas, menores precios y a la apreciación en términos reales de la moneda nacional, pueden en el futuro jugar un papel importante no solamente fiscal, sino como instrumentos de política industrial –siempre y cuando se desee llevar adelante alguna.

Cuadro 8. Argentina, estructura de la recaudación impositiva y presión fiscal, 1991-2017 (en porcentajes)

	1991	1997	2004	2015	2016	2017
Impuestos:	Como % de la recaudación de impuestos nacionales					
Sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	8,0	16,9	23,2	24,5	20,7	21,7
Sobre la propiedad	0,4	1,0	1,7	1,2	0,9	0,9
Internos sobre bienes y servicios	50,6	54,1	47,5	40,1	40,3	42,6
Sobre el comercio y las transacciones internacionales	6,6	5,8	13,4	7,2	6,2	5,3
Aportes y contribuciones a la Seguridad Social	29,8	22,1	13,4	26,5	26,3	27,3
Otros	4,6	0,1	0,7	0,4	5,6	2,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Como % del PIB					
Recaudación bruta de impuestos nacionales	15,6	16,9	20,9	26,8	26,3	...
Recaudación de impuestos provinciales	2,8	3,7	3,7	5,4	5,2	...
Recaudación bruta total	18,5	20,8	24,6	32,1	31,5	...

Fuente: Argentina, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, e INDEC, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.

Nota: Los valores como porcentaje del PIB están calculados con la serie de PIB a precios corrientes base 1993 para 1991 y 1997, y con la serie base 2004 para los restantes años.

1.3. La evasión estructural

Existe una enorme evasión de impuestos a escala internacional y nacional. Pero además de los montos, corresponde establecer que esas evasiones no son el producto de la acción marginal de bandas de delincuentes económicos y financieros, sino que “los centros financieros extraterritoriales y las jurisdicciones secretas que los acogen no forman parte de un sistema económico paralelo; están plenamente integrados en el sistema financiero

mundial y no existen necesariamente en oposición al Estado sino que con frecuencia cuentan con su consentimiento”.²¹²

Alrededor del 50% de todos los préstamos bancarios internacionales son canalizados por paraísos fiscales y entre el 30 y 40% del *stock* mundial de inversión extranjera directa está contabilizado como activos de empresas registradas en paraísos fiscales.²¹³ Además, todos los grandes escándalos financieros de estos últimos años (empezando con Enron), han implicado a los más grandes bancos internacionales: Citigroup con Enron y Parmalat, Chase Manhattan con Enron, Société Générale con Vivendi, por ejemplo.²¹⁴ Nada que huelga demasiado a excesos populistas, por cierto.

Un ejemplo es el revelado en 2015 en la Argentina por la “Comisión Bicameral Investigadora de Instrumentos Bancarios y Financieros destinados a facilitar la evasión de tributos y la consecuente salida de divisas del país”, creada por la ley 27.094. Las comprobaciones y conclusiones del Informe Final, acerca de los ilícitos que habría cometido la Hong Kong and Shanghai Banking Corporation, HSBC (s , el mismo banco de las guerras del opio en China), fueron presentadas en diciembre de 2015. En especial se trata de la fuga de capitales no declarados que habrían facilitado las sucursales del HSBC en Buenos Aires y en Ginebra, entre los que figuran 4.000 cuentas de residentes en Argentina.

2. Estructura del gasto público

Para evaluar el sistema fiscal, junto con la determinación de la naturaleza de los ingresos, debe establecerse cuál es el destino y uso de los impuestos recaudados y de la deuda pública emitida. El cuadro 9 muestra la composición del gasto del sector público consolidado (esto es, de la Nación, las Provincias y los municipios) según su finalidad, entre 1981-83 y 2015. No considera el gasto “cuasi fiscal” del Banco Central, que en los últimos años creció fuertemente debido a las altas tasas de interés pagadas sobre sus letras Lebac.

²¹² UNCTAD, *op. cit.*, p. 193.

²¹³ R. Palan, R. Murphy y C. Chavagneux, *Tax havens, how globalization really works*, Ithaca, U.S., Cornell University Press, 2009.

²¹⁴ Christian Chavagneux y Ronen Palan, *Les paradis fiscaux*, Paris, La Découverte, 2012, p. 61.

Apreciamos cuatro características principales. La primera es que en las sumas globales predominan los servicios sociales, que crecieron considerablemente respecto de los años 1980. A partir de 1990 representaron cada año más de 60% del gasto del sector público, tocando su máximo entre 2002 y 2004 (dos tercios del gasto total) debido a los programas de empleo.

La segunda, es la fuerte caída de los servicios económicos, a partir de 1990, seguida por su incremento significativo a partir de 2003. La caída es principalmente el resultado de las privatizaciones generalizadas de empresas públicas aplicada en los años 90, con la consiguiente reducción en los aportes públicos a su funcionamiento. El posterior crecimiento de los servicios económicos, es debido a las transferencias corrientes al sector privado, que consistieron sobre todo en subsidios económicos a los sectores energético y del transporte, con el objetivo de moderar los valores de las respectivas tarifas.

La tercera característica más notable se refiere al servicio de la deuda pública: ésta fue particularmente elevada durante la crisis de la deuda de los años 80; se moderó durante los años 90, pero con tendencia a subir a partir de 1995 –cuando la convertibilidad empezó a sobrevivir en base al endeudamiento público creciente–; fue muy elevada nuevamente en 2001, poco antes del *default* parcial de la deuda; y muestra una marcada reducción entre 2002 y 2015, para llegar en 2013-2015 a los niveles más bajos de la historia reciente. No contamos al momento de escribir con estadísticas comparables que cubran los dos primeros años del gobierno surgido a fines de 2015, pero los datos parciales disponibles indican un incremento acelerado de la parte del gasto dedicado al servicio de la deuda pública, del orden de 60%.²¹⁵

La última es la estabilidad de la proporción del gasto público que se destina al funcionamiento del Estado, distribuido entre la administración general, la justicia y la defensa y seguridad: en ningún año entre 1980 y 2015 cayó por debajo de 14,5% ni superó el 20%. Hubo sí una modificación en la forma en que se distribuyó: la parte dedicada a defensa y seguridad

²¹⁵ Los datos disponibles corresponden al sector público nacional no financiero (SPNNF). Se observa que el pago de intereses netos (es decir, excluyendo los intereses pagados intra-sector público nacional) sobre la deuda pública absorbía en 2015 el 5,3% de los gastos totales (corrientes y de capital) del SPNNF. En 2017 esa proporción había subido a 8,6%. Véase Secretaría de Hacienda, *Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento 2015 y 2017*.

disminuyó con el regreso de la democracia, y se mantuvo relativamente estable desde fines de los años 80; la de la justicia creció de manera significativa; y la parte recibida por la administración general primero aumentó de 5,4% en 1981-1983 hasta 9,7% en promedio entre 1990 y 1999, para descender luego hasta un módico 6,5% en 2015. Queda clara la falta de fundamento de la demonización de la burocracia como causante del déficit fiscal, especialmente cuando se la busca aplicar a gobiernos que no aplicaron el neoliberalismo. (Véase el cuadro 9).

Cuadro 9. Argentina: Gasto público consolidado, composición según finalidad, 1981-2015 (en porcentajes)

	1981-83	1991	1997	2001	2007	2015
Funcionamiento del Estado	16,2	18,7	18,6	17,3	16,5	15,9
<i>Administración general</i>	5,4	9,3	9,2	7,7	8,2	6,5
<i>Justicia</i>	0,9	1,9	2,5	2,7	2,2	2,5
<i>Defensa y seguridad</i>	9,9	7,5	7,0	6,9	6,1	6,9
Gasto público social	43,5	63,2	65,3	62,9	64,2	65,4
<i>Educación</i>	8,9	11,6	14,2	14,7	15,4	14,6
<i>Salud</i>	11,9	14,0	14,9	14,5	13,3	15,1
<i>Previsión social</i>	14,4	27,0	24,7	22,9	22,0	24,1
<i>Otros</i>	8,3	10,5	11,5	10,9	13,5	11,7
Servicios económicos	23,7	11,7	7,2	4,8	12,5	14,1
Servicios de la deuda pública	16,6	6,4	8,8	14,9	6,8	4,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Subsecretaría de Programación Macroeconómica, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo.

3. Asignaciones a la Nación y a las Provincias. La coparticipación

La lucha entre la Nación y las Provincias por la asignación de los recursos fiscales nacionales ha tomado diversas formas en la historia argentina. En cada época, el reparto de los ingresos fiscales reflejó como en un espejo las relaciones de fuerza existentes en la realidad política y económica argentina.

En la actualidad y en el futuro inmediato, el problema está relacionado con los impuestos que recauda la Nación, algunos de los cuales los participa con las Provincias y otros los capta la Nación de modo directo. Quedan planteados así los temas de la distribución primaria, que consiste en las asignaciones de fondos a la Nación y a las Provincias, tanto como los problemas de la distribución secundaria, referida a la distribución entre las diferentes Provincias.

La distribución entre la Nación y las Provincias está regida por el sistema de coparticipación fijado por la ley 23.548, disponiendo que el 42,34% se destinará al Tesoro Nacional; el 56,66% a las Provincias (incluye el 2% para recuperar el nivel de varias Provincias); y el 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias.

La ley 23.548, y sus 152 modificaciones, especifican cuáles son los impuestos coparticipados, no coparticipados y con asignación específica, que se enumeran en la nota.²¹⁶

²¹⁶ El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas ha aclarado cuáles son los impuestos específicos coparticipados, no coparticipados y con asignación específica:

a) Impuestos coparticipados son: i) los impuestos a las ganancias; ii) al valor agregado; iii) los internos coparticipados; iv) a la transferencia de inmuebles de personas físicas y sucesiones indivisas; y v) el gravamen de emergencia sobre premios de determinados juegos de sorteo y concursos deportivos. En algunos de estos impuestos se establecen asignaciones para fines ajenos a la coparticipación.

b) Impuestos no coparticipados son los derechos de exportación.

c) Impuestos con asignación específica son los siguientes: i) tasa de estadística; ii) fondo nacional de la energía eléctrica; iii) impuesto sobre el gas oil y el gas licuado para uso automotor; iv) recargo sobre el gas natural y el gas licuado de petróleo; v) impuesto sobre la transferencia o importación de naftas y gas natural destinado a gas natural comprimido (GNC); vi) impuesto sobre los bienes personales; vii) impuestos sobre los videogramas grabados; viii) impuesto a las entradas de espectáculos cinematográficos; ix) fondo especial del tabaco; x) impuesto a los pasajes al exterior; xi) adicional de emergencia sobre los cigarrillos; xii) régimen simplificado para pequeños contribuyentes (monotributo); xiii) impuestos internos – automotores gasoleros; xiv) impuestos internos – seguros; xv) impuesto a los servicios de comunicación audiovisual; xvi) impuesto sobre el abono de telefonía celular. Véase Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, *Destino de la recaudación de los impuestos al 31/12/2016*.

El Estado Nacional, retiene de los fondos globales coparticipados: i) 15% para operaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos; esta retención fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (sentencia del 24 de noviembre de 2015), y en consecuencia se ha resuelto su eliminación progresiva; ii) y 45,8 millones mensuales para distribuir entre las Provincias.

La distribución secundaria –es decir, entre las distintas Provincias– fue dispuesta por el artículo 4 de la ley 23.548 (7 de enero de 1988), que establece los porcentajes que se detallan en la nota.²¹⁷

Además se determina que el monto a distribuir a las Provincias no podrá ser inferior al 34% de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, sean o no coparticipables (art. 7). Con posterioridad fueron dictadas 152 normas modificatorias o complementarias, que incluyen leyes, decretos, resoluciones y decisiones administrativas.²¹⁸

Por su parte, las Provincias captan varios tipos de ingresos. El primero está constituido por los impuestos que cobra (ingresos brutos, sellos, inmobiliario y patentes); las tres cuartas partes de esos impuestos es generada por el impuesto a los ingresos brutos. El segundo consiste en la coparticipación en los impuestos que cobra la Nación y que pertenecen a las Provincias. El tercero son las transferencias discrecionales que disponga el Poder Ejecutivo Nacional. Y el cuarto –que perciben algunas Provincias–, son las regalías vinculadas a la explotación de recursos naturales. Estos ingresos son insuficientes para financiar, no ya el desarrollo de las Provincias, sino apenas su normal funcionamiento.

El cuadro 10 muestra la diferencia, que en algunos casos es enorme, entre los recursos propios que provienen de las Provincias y los recursos

²¹⁷ Buenos Aires, 19,93%; Catamarca, 2,86%; Córdoba, 9,22%; Corrientes, 3,86%; Chaco, 5,18%; Chubut, 1,38%; Entre Ríos, 5,07%; Formosa, 3,78%; Jujuy, 2,95%; La Pampa, 1,95%; La Rioja, 2,15%; Mendoza, 4,33%; Misiones, 3,43%; Neuquén, 1,54%; Río Negro, 2,62%; Salta, 3,98%; San Juan, 3,51%; San Luis, 2,37%; Santa Cruz, 1,38%; Santa Fe, 9,28%; Santiago del Estero, 4,29%; y Tucumán, 4,94%. Por los decretos ley 2456/90 y 194/2016 se dispuso que la Nación, de la parte que le corresponde por coparticipación, entregue a la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur el 0,70%, y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 3,75% del monto total recaudado (art. 2 de la ley 23.548).

²¹⁸ Véase *Infoleg*, ley 23.548 y las 152 normas que la modifican y/o complementan.

totales que perciben de otras fuentes. Seis Provincias de las 11 consideradas generan menos del 13%, y de ellas, dos menos del 8% de sus ingresos. El federalismo desaparece si el régimen fiscal condena a las Provincias pobres a subsistir con recursos provenientes de otras fuentes y jurisdicciones o del endeudamiento, incluso –y sobre todo– externo, para cubrir gastos corrientes.

Cuadro 10. Argentina: recursos propios provinciales en proporción a los recursos totales, 11 Provincias y CABA, 2011

Provincias	Recursos propios/ recursos totales (en %)
Ciudad de Buenos Aires	86,65
Buenos Aires	49,53
Córdoba	37,39
Neuquén	34,19
Santa Fe	33,15
Mendoza	31,27
Corrientes	12,47
Chaco	10,68
Santiago del Estero	9,00
Jujuy	8,84
La Rioja	7,84
Formosa	6,39

Fuente: Centro de Estudios Federales (CEDEF), en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación

El problema de la coparticipación federal de impuestos es una cuestión que viene desde el inicio mismo del Estado argentino, cuyos orígenes y formas han variado como variaron las relaciones de fuerza en los últimos dos siglos. Es una verdadera cuestión de Estado, que implica la transformación del sistema fiscal vigente, tan confuso que a veces hablan del “laberinto de la coparticipación”, que quita a las Provincias una gran parte de la recaudación de los impuestos que generan ellas mismas. Una cantidad importante de recursos que debieran ser coparticipados no lo son; de tal modo, las asignaciones a las Provincias son insuficientes. Asimismo, debe revisarse el porcentaje de la recaudación fiscal que es asignado a la

Nación y a las Provincias; así como también el reparto coparticipado que recibe cada una de ellas. A todo esto se suma el costo de ciertos servicios públicos que eran pagados por la Nación y que ahora están a cargo de las Provincias, sin los recursos necesarios.

4. Defectos del sistema fiscal actual

Como surge de lo expuesto, el sistema fiscal argentino adolece de múltiples defectos; pero sólo enunciamos en este *Manual* a dos de ellos, que a nuestro juicio son los más importantes y cuya corrección es urgente; hablamos de discutir las bases materiales del Estado, que marcan los alcances y límites de la acción política. En primer lugar, están la presión fiscal y la índole de los impuestos que se cobran y de los que no se cobran, así como las alícuotas que impone; y luego está la cuestión del tratamiento que sufren las Provincias, que es injusto, ineficiente y atenta contra el federalismo (a este segundo tema lo consideramos en el libro III).

4.1. Tipos de impuesto y carga tributaria

La cuestión fiscal es un tema que recorre todo el arco político. Ahora los impuestos tienen mala prensa: el pensamiento neoliberal define a los impuestos como distorsivos de la perfección de los mercados en fijar los precios. “Bajar los impuestos” parece un eslogan hecho a medida de los sectores de ingresos más elevados, pese a que también se trata de los principales evasores.

Los impuestos son, también, complicados asuntos cuando existe una imposición progresiva; hasta los beneficiarios protestan, junto con los que pagan menores impuestos, ya que las posibles mejoras son a futuro. No fue poco el asombro durante la crisis agraria por la resolución 125 que fijaba retenciones móviles a la soja, entre otros cultivos: era comprensible que los terratenientes defendieran su posición dominante, si no abusiva (hasta realizar bloqueos de ciudades), en la apropiación de un bien libre de la naturaleza (como llama Marshall a la renta). Lo sorprendente fue la reacción de las capas medias que, sin un kilo de soja, ni un metro cuadrado de tierra, salieron a defender a las patronales rurales como si les fuera la vida en ello. De allí que en el debate fiscal sea tan insoslayable como urgente la necesaria revisión de los tipos de impuestos.

Ahora bien, no siempre quienes proponen bajar impuestos explican también que hay que bajar el gasto, y mucho menos identifican qué gastos hay que reducir: ¿jubilaciones? ¿educación? ¿salud? ¿defensa y seguridad? Lo más frecuente es que despotriquen contra los empleados de la administración pública cuyo número suponen excesivo, aunque como vimos su peso es pequeño en el total del gasto. Por cierto, es necesario discutir la composición del gasto público y hacerlo más eficiente, lo que puede hacer deseable reducir ciertos gastos y aumentar otros, en función del proyecto de desarrollo y de sociedad que se quiera llevar adelante. Ello requiere una visión general del problema, considerando conjuntamente los objetivos y restricciones del lado de los ingresos y de los gastos.

Haber logrado una presión fiscal significativa es un logro importante de los gobiernos del 2002 al 2015, que brinda al gobierno el “espacio fiscal” indispensable para aplicar políticas de desarrollo. Existen varias pistas para mejorar el sistema fiscal, hacerlo más justo y eficiente. Una es mejorar la recaudación de impuestos directos. Los impuestos sobre el patrimonio son particularmente bajos, y el actual gobierno (desde 2015) bajó aún más sus alícuotas. Hay allí margen de maniobra para mejorar a la vez la recaudación y la justicia fiscal. Pese a haber aumentado su participación, los impuestos sobre los ingresos siguen siendo bajos en una comparación con los países más avanzados. Puede aquí considerarse una mayor progresividad de las tasas impositivas y revisarse algunas exenciones al impuesto a las ganancias, como por ejemplo las que benefician a los perceptores de intereses y a los magistrados.

Las exenciones sobre el impuesto a las ganancias habrían “costado” en total un 0,9% del PIB en 2017, es decir el 15% de lo recaudado por ese impuesto. A estas exenciones se agregan otros “gastos tributarios”²¹⁹ por exenciones o menores tasas al impuesto al valor agregado (1,4% del PIB en 2017) y por regímenes de promoción económica (0,9% del PIB ese mismo año). Entre estos últimos sobresalen el que favorece a Tierra del Fuego y el régimen para el fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa.

²¹⁹ Se llama “gastos tributarios” al monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo especial a determinadas actividades, zonas, contribuyentes o consumos. Las estimaciones de su monto son realizadas (con un criterio conservador) por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal del Ministerio de Hacienda.

Por cierto, no todas estas ventajas fiscales son negativas, pero es preciso evaluarlas con un criterio de justicia y también de efectividad económica. Respecto de los regímenes de promoción, algunos analistas consideran que dado el costo elevado respecto de sus resultados en términos de inversión, sería preferible cobrar los impuestos y después distribuir los subsidios que se estimen convenientes, mejor focalizados.

4.2. Evasión y elusión impositivas

Más importante aún para la justicia y eficacia del sistema fiscal es reducir el problema de la evasión y elusión impositivas, realizadas en gran escala y con impunidad por grandes empresas y ricos particulares, con el apoyo de gran parte del sistema financiero nacional e internacional, bufetes de abogados y numerosas jurisdicciones extranjeras, que incluyen tanto a “guaridas fiscales” (*tax havens*) como a respetables Estados nacionales. Esta evasión es sumamente perjudicial no solamente por los recursos que deja de recibir el sector público (que significan menos servicios públicos, menos inversión, menos transferencias a los necesitados y menos política industrial), sino también porque otorga ventajas competitivas a los empresarios más deshonestos y con menor compromiso con el desarrollo nacional. Favorece también la concentración económica, ya que beneficia principalmente a las empresas y bancos grandes y/o transnacionales que aplican sofisticadas “ingenierías financieras” y tienen acceso a las redes internacionales de evasión (triangulación de comercio, manipulación de precios de transferencia, autopréstamos y préstamos ficticios, cuentas y empresas en paraísos fiscales, entre otros). Por último, representa una importante mutilación al ideal de justicia social, con consecuencias sobre la legitimidad del Estado y la cohesión social que los gobernantes *market friendly* no deberían subestimar.

En suma, si consideramos la posibilidad de una conducción popular del Estado, hay que estudiar el aumento de la proporción de impuestos directos, que graven de acuerdo con la capacidad contributiva de cada empresa o persona, puesto que redundará de modo directo en una mayor justicia impositiva y social. Es también preciso aplicar una política seria que combata la evasión impositiva en gran escala, tanto la que practican los individuos de altos ingresos como la que es habitual en muchas grandes empresas.

De este modo, no sólo podría cumplirse la función recaudadora del impuesto, sino que además recobraría su uso como instrumento de política económica. Una de las características de la política fiscal es la de estimular o enfriar la actividad económica; otra, la de incidir sobre la estructura productiva y la distribución del ingreso. Por eso, las decisiones políticas que tengan que ver con los impuestos, no sólo deben ser coherentes con el plan de desarrollo posible y deseable, sino que son un claro indicador sobre la situación de las relaciones de fuerza.

CAPÍTULO 4

ESTADO, NACIÓN Y SOCIEDAD CIVIL

A. La teoría

I. Estado y Nación

1. Definiciones

La distinción entre Estado y Nación no es evidente. En un caso, el rasgo distintivo es el poder y la autoridad política y legal; en el otro, el pueblo y la unidad cultural. Pero si bien cada concepto tiene su eje, no están claras las fronteras, que suelen ser variables en diferentes ejemplos históricos.

El Estado supone un territorio y un poder político al que están sometidos todos sus habitantes, y puede incluir varias naciones. Por ejemplo, Bolivia es un “Estado plurinacional”; e históricamente, el Estado checoslovaco incluía a las naciones checa y eslovaca; el yugoslavo, a serbios, croatas, bosnios, eslovenos y montenegrinos. Otros casos son los de las naciones que están incluidas en varios Estados, como sucede, entre otros países, con naciones africanas; con Corea (después de 1948) y con Alemania (1949-1990). En cambio, hay Naciones sin soberanía, como Palestina.

Desde la creación de las Naciones Unidas en 1945, obtuvieron su independencia 80 antiguas colonias, que habitaban en aquel año 750 mi-

llones de personas (casi un tercio de la población mundial). En la actualidad cerca de 2 millones de personas viven bajo el dominio colonial en 17 territorios no autónomos, que son administrados por el Reino Unido (10 territorios), Estados Unidos (3 territorios), Francia (2 territorios), España (1 territorio) y Nueva Zelandia (1 territorio). Algunos de estos territorios son de importancia estratégica (como las Islas Malvinas y Gibraltar) y otras son paraísos fiscales (como Anguila, Bermuda, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Monserrat, Gibraltar y Samoa).²²⁰

El Diccionario de la Real Academia Española define dos conceptos de Nación; uno dice que es el “conjunto de los habitantes de un país regido por el mismo gobierno” y otro que es el “conjunto de personas de un mismo origen étnico y que generalmente hablan un mismo idioma y tienen una tradición común”. Y Patria es la “Nación propia nuestra, con la suma de cosas materiales e inmateriales, pasadas, presentes y futuras que cautivan la amorosa adhesión de los patriotas”. Vemos así como existen elementos objetivos (el mismo gobierno, origen étnico, idioma y tradición) tan importantes como los subjetivos (la fuerte sensación de pertenencia, por ejemplo).

El problema de las definiciones objetivas de la Nación radica en la extremada variedad tanto del sujeto a definir como de sus atributos. Quizás es la intención de “hacer entrar en un cuadro permanente y universal a entidades históricamente nuevas, que apenas emergen, que cambian, y que, aún hoy, están lejos de ser universales”. Además, “los criterios utilizados –lengua, etnia, entre otros– son ellos también ligeros, móviles, ambiguos, y tan inútiles para la orientación del viajero como la forma de las nubes comparada al relieve terrestre”.²²¹

2. Factores políticos colectivos y sensación de pertenencia

Advertimos que los componentes que caracterizan a una nación son dos: el primero es objetivo y consiste en el mismo gobierno, el origen étnico, el idioma y la tradición. El segundo es subjetivo y se refiere a la sensación de pertenencia que genera.

²²⁰ Naciones Unidas, www.un.org/es/decolonization. Para la lista de paraísos fiscales, véase Christian Chavagneux y Ronen Palan, *Les paradis fiscaux*, Paris, La Découverte, 2012.

²²¹ Eric Hobsbawm, *Nations et nationalisme depuis 1780*, Paris, Editions Gallimard, 1992 (primera edición en inglés en 1990), p. 15.

En otras palabras lo expresa Georges Burdeau, cuando afirma que: “la Nación es primero un sentimiento unido a las fibras más íntimas de nuestro ser: el sentimiento de una solidaridad que une a los individuos en su voluntad de vivir juntos. Por cierto, las opiniones difieren y se enfrentan cuando se trata de designar el elemento determinante de este sentimiento; se discute sobre el principio fundamental de carácter natural. Unos privilegian la influencia de factores naturales, la raza o la lengua; otros insisten sobre el elemento espiritual, la religión, las costumbres, los recuerdos comunes, la voluntad de cumplir juntos grandes cosas”.²²²

Los dos elementos –el anímico personal así como el político colectivo– figuran en la definición de Max Weber, para quien “lo ‘nacional’ –si en general es algo unitario– es definido como un tipo especial de *pathos* (una de cuyas acepciones en griego es pasión) que, en un grupo humano unido por una comunidad de lenguaje, de religión, de costumbres o de destino, se vincula a la idea de una organización política propia, ya existente o a la que se aspira y cuanto más se carga el acento sobre la idea de ‘poder’, tanto más específico resulta ese sentimiento pasional”.²²³

Dentro de las definiciones, Ernest Gellner afirma que para integrar una misma Nación debe compartirse la misma cultura y reconocer la pertenencia a esa Nación: “dos hombres son de la misma Nación si y sólo si comparten la misma cultura, entendiendo por cultura un sistema de ideas y signos, de asociaciones y de pautas de conducta y comunicación. Dos

²²² Georges Burdeau, *Traité de Science Politique*, tomo II, L'État, *op. cit.*, pp. 115 y 116. Agrega Burdeau, jurista francés que vivió la Segunda Guerra Mundial, que si “una profunda desgracia se abate sobre la colectividad, si un desastre la amenaza de una ruina irremediable, entonces se advierte cuan poco cuentan los pretendidos análisis científicos del sentimiento nacional. Quien haya conocido las horas trágicas de junio de 1940 intenta comprender su dolor patriótico: deberá confesar que su origen se encontraba en un sentimiento tan misterioso como el amor, tan inexplicable como la emoción estética. Puede ser que se objete que si se razona así se confunde la Patria con la Nación. Confieso en cuanto a mí, que no sé disociarlas”.

²²³ Max Weber, *Economía y sociedad*, *op. cit.*, volumen I, p. 327. Agrega Weber que “este orgullo pasional por el ‘poder’ político abstracto que posee o al que aspira la comunidad puede estar más extendido en una ‘pequeña’ (cuantitativamente) comunidad, como la comunidad lingüística de los húngaros, checos y griegos, que en otra cualitativamente igual pero mucho más grande, por ejemplo, en los alemanes de hace siglo y medio, que entonces constituían también una comunidad de lengua pero no tenían ninguna pretensión de poder ‘nacional’”.

hombres son de la misma nación si y sólo si se reconocen como pertenecientes a la misma nación”.²²⁴

Otros autores privilegian el elemento espiritual, en especial, el sentido de pertenencia también presente en Gellner.

Ernest Renan, en su memorable conferencia sobre *¿Qué es una Nación?*²²⁵ resalta el carácter espiritual de la Nación: “una nación es un alma, un principio espiritual. Dos cosas que no forman sino una, a decir verdad, constituyen esta alma, este principio espiritual. Una está en el pasado, la otra en el presente. Una es la posesión en común de un rico legado de recuerdos; la otra es el consentimiento actual, el deseo de vivir juntos, la voluntad de continuar haciendo valer la herencia que se ha recibido indivisa. El hombre no se improvisa. La Nación, como el individuo, es el resultado de un largo pasado de esfuerzos, de sacrificios y de desvelos. (...) Resumen: el hombre no es esclavo ni de su raza, ni de su lengua, ni de su religión, ni de los cursos de los ríos, ni de la dirección de las cadenas de montañas. Una gran agregación de hombres, sana de espíritu y cálida de corazón, crea una conciencia moral que se llama una Nación. Mientras esta conciencia moral prueba su fuerza por los sacrificios que exigen la abdicación del individuo en provecho de una comunidad, es legítima, tiene derecho a existir”.²²⁶

²²⁴ Ernest Gellner, *Naciones y nacionalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1988 (primera edición en 1983), p. 20. Continúa Gellner: “En otras palabras, las naciones hacen al hombre; las naciones son los constructores de las convicciones, fidelidades y convicciones de los hombres. Una simple categoría de individuos (por ejemplo, los ocupantes de un territorio determinado o los hablantes de un idioma dado) llegan a ser una nación si y cuando los miembros de la categoría se reconocen mutua y firmemente ciertos deberes y derechos en virtud de su calidad de miembros. Es ese reconocimiento del prójimo como individuo de su clase lo que los convierte en nación, y no los demás atributos comunes, cualesquiera que puedan ser, que distinguen a esa categoría de los no miembros de ella”.

²²⁵ Ernest Renan, *¿Qué es una Nación?*, Conferencia dictada en la Sorbona, Paris, el 11 de marzo de 1882.

²²⁶ *Ibid.* Continúa Renan: “Una Nación es una gran solidaridad, constituida por el sentimiento de los sacrificios que se han hecho y de aquellos que todavía se está dispuesto a hacer. Supone un pasado; sin embargo, se resume en el presente por un hecho tangible: el consentimiento, el deseo claramente expresado de continuar la vida común. La existencia de una Nación es (perdonadme esta metáfora) un plebiscito cotidiano, como la existencia del individuo es una afirmación perpetua de vida. (...) ¡Oh! Lo sé, esto es menos metafísico que el derecho divino, menos brutal que el pretendido derecho histórico”.

A su vez, con un enfoque subjetivista, Hermann Heller explica: “la fuente más pura de la conciencia nacional es la identidad creadora. Amo a mi Nación por dos razones: porque esta comunidad radicalmente mía me ha configurado, cuando menos a través de la lengua materna, y, ante todo, porque solamente ella es la comunidad en la que mi acción encuentra dadas nuevas posibilidades de configuración proporcionadas a la esencia de aquélla. Amo a mi Nación porque esta comunidad da lugar a innumerables órdenes existenciales, formas de pensar y modos de sentir, a través de cuya estructura participo en la existencia universal humana y que constituyen las raíces con las que puedo pisar firmemente en un trozo del ancho mundo. La amo, porque es la colectividad humana más amplia frente a la cual soy capaz de asumir y estoy dispuesto a asumir con mis obras una responsabilidad inmediata”.²²⁷

3. Nación y Estado

Otras definiciones se refieren a las relaciones entre Nación y Estado.

Según Max H. Boehm. Hayes existen dos definiciones de Nación. La primera tiende a borrar los límites entre Nación y Estado; de acuerdo con ella la nacionalidad implica la adhesión formal de un individuo al Estado. La segunda definición considera a la Nación como un fenómeno más bien étnico y cultural: Las diferencias en el lenguaje y la cultura, así como las variaciones en religión, raza y costumbres resultan en la formación de grupos sociales que, independientemente de los límites políticos, constituyen la unidad nacional fundamental.²²⁸

Con un enfoque histórico, Eric Hobsbawm “no considera a la ‘Nación’ como una entidad social fundamental ni inmutable. Pertenece en exclusivo a un período particular, e históricamente reciente. No es una entidad social aunque esté ligada a un cierto tipo de Estado territorial moderno, el ‘Estado Nación’; y hablar de Nación o de nacionalidad sin unir estas dos nociones a esta realidad histórica no tiene sentido. (...) El nacionalismo viene antes que las naciones. No son las naciones las que hacen los Estados y el nacionalismo; es lo inverso. (...) Las naciones existen

²²⁷ Hermann Heller, *Escritos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1985, p. 154.

²²⁸ Max H. Boehm, “Nationalism”, *Encyclopaedia of the Social Sciences*, New York, *op. cit.*, vol. 11, p. 231.

no sólo en tanto que funciones de un tipo particular de Estado territorial o de la aspiración de establecer uno, (...) sino también en el contexto de una etapa particular del desarrollo tecnológico y económico”; y considera “como hipótesis de trabajo que todo grupo suficientemente importante en número cuyos miembros se consideran como formando parte de una misma ‘Nación’ será considerado como tal”.²²⁹

Con respecto a la génesis del Estado, Michel Foucault afirma que “lo que va a constituir lo esencial de la función y del rol histórico de la Nación no será ejercer sobre las otras naciones una relación de dominación; será otra cosa: será administrar por sí misma, gerenciar, gobernar, asegurar sobre ella, la constitución y el funcionamiento de la figura y del poder del Estado. No se trata de dominación, sino de estatización. La Nación no es más entonces, esencialmente, una compañera en las relaciones bárbaras y belicosas de dominación. La Nación es el núcleo activo, constitutivo, del Estado. La Nación es el Estado, al menos en puntado, es el Estado que en la medida en que está naciendo, busca formarse y encontrar sus condiciones históricas de existencia en un grupo de individuos”.²³⁰

La definición de Otto Bauer introduce los conceptos de sociedad y de trabajo. Considera a la Nación como “el conjunto de los seres humanos vinculados por comunidad de destino en una comunidad de carácter”. Expresa la posición social-demócrata marxista, que “la historia ya no nos refleja las luchas de las naciones, sino que la Nación misma se nos manifiesta como una imagen de espejo de las luchas históricas, pues la Nación sólo se pone de manifiesto en el carácter nacional, en la nacionalidad del individuo, y la nacionalidad del individuo sólo es una faceta de su determinabilidad por la historia de la sociedad, en su determinación por el desarrollo del proceso de trabajo y las relaciones de trabajo”.²³¹

²²⁹ Eric Hobsbawm, *Nations et nationalisme depuis 1780*, *op. cit.*, p. 20.

²³⁰ Michel Foucault, *Il faut défendre la société*, Cours au Collège de France. 1976, Paris, *op. cit.*, p. 200.

²³¹ Otto Bauer, *La cuestión de las nacionalidades y la socialdemocracia*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 1979 (primera edición en alemán en 1907), pp. 142 y 144. Agrega Otto Bauer: “La concepción nacional de la historia que ve en la lucha de las naciones la fuerza impulsora del acontecer, aspira a una mecánica de las naciones. Las naciones se le manifiestan como elementos no ya solubles, sino como cuerpos rígidos que se entorchocan en el espacio y actúan unos sobre otros por presiones y choques. Pero nosotros resolvemos la nación misma en un proceso”.

Vale la pena recordar la ironía de Ernest Gellner: “el mensaje que había de despertar las conciencias estaba destinado a las *clases*, pero debido a un espantoso error postal se entregó a las *naciones*. Así pues, es necesario que los activistas revolucionarios convenzan al destinatario erróneo de que transmita el mensaje, así como el fervor que engendra, al correcto”.²³²

4. El sentido nacional

El sentido nacional ha sido y es uno de los impulsos humanos más fuertes; la historia nos muestra que es parecido a las religiones y que ha prevalecido sobre otros sentimientos individualistas.

Decenas de millones de hombres dieron su vida por su patria. Frente a situaciones concretas de guerra, fueron vanos los intentos de frenarla. Así, en el período previo a la Primera Guerra Mundial, no existieron los levantamientos pacifistas de los movimientos socialistas y sindicales; en Francia, por ejemplo, la acción de Jean Jaurès no alteró para nada los planes bélicos y desapareció física y políticamente frente a la irresistible oleada guerrera. Ello se confirmó durante y después de la Segunda Guerra Mundial. Para la Unión Soviética, esta guerra –que le costó al menos 20 millones de muertos– fue la “gran guerra patriótica”, no la ideológica o de clases. En los países subdesarrollados, también fue determinante el sentimiento nacional. En los países de Asia del Sudeste, durante la Segunda Guerra Mundial, los movimientos nacionalistas apoyaron a los aliados o al eje, en función de la liberación nacional; la motivación nacionalista fue fundamental en la lucha victoriosa de los vietnamitas frente a franceses y norteamericanos; y así pueden multiplicarse los ejemplos.

Existe una diferencia histórica entre la afirmación nacional en los países desarrollados y los subdesarrollados. A grandes rasgos, en muchos de los primeros, el factor aglutinante suele ser la ambición de ejercer una mayor dominación o prevenir cualquier disminución de poder; en los subdesarrollados, el dejar de soportar la dominación actual. Por eso, el sentimiento nacionalista en los países subdesarrollados (no siempre lo hay...) está articulado con las luchas de liberación nacional, tanto en lo político como en lo económico.

²³² Ernest Gellner, *Naciones y nacionalismo*, *op. cit.*, p. 166.

II. Estado y sociedad civil

Las relaciones entre el Estado y la sociedad civil han sido motivo de controversias. A continuación reseñaremos las tesis sobre disociación, conjunción y mixtas entre ambas.

1. Tesis de disociación

En la tradición occidental, “la sociedad civil no es otra cosa que la vida del ciudadano que no está sometida a ningún poder eclesiástico ni estatal”. En el contexto capitalista, para Hermann Heller la sociedad civil “es la sociedad pura de relaciones de mercado entre sujetos económicos iguales y libres”. Si analizamos un poco más, la sociedad económica capitalista “viene a ser algo así como el sedimento que se produce ‘por sí mismo’ al realizarse todos los contratos particulares. La única norma que se reconoce es el interés individual egoísta, la única ordenación la del mercado, que surge del libre juego conjunto de los intereses particulares”.²³³

Para Hegel, la sociedad civil está en “el mundo de las necesidades”, mientras el Estado pertenece al “mundo del orden”. “La sociedad civil cubre todo el campo de actividad social donde funciona libremente el interés personal; es el mundo del trabajo, de la producción, del intercambio, de los intereses privados; pero también, y se lo olvida a menudo, el mundo donde se expresan y organizan los ‘intereses particulares comunes.’ (...) Son los oficios, las corporaciones, etc.; o sea, para decirlo en términos más modernos y más generales, son las asociaciones. (...) El Estado no es la emanación de la sociedad civil, aun si los delegados de ésta pueden deslizarse hacia su seno. (...) El Estado funda la sociedad civil, es su razón de ser, el principio de su existencia”.²³⁴

De acuerdo con esta orientación, Robert Fossaert considera como integrando la sociedad civil a todas las organizaciones sociales que sean o parezcan independientes del Estado.²³⁵ Ante todo, aparece la familia, como

²³³ Véase Hermann Heller, *Teoría del Estado*, *op. cit.*, pp. 126 y 127.

²³⁴ Véase Robert Fossaert, *La Société, tome 5, Les États*, Paris, Seuil, 1981, pp. 131 y 132.

²³⁵ *Ibid.*, pp. 157 a 159.

anterior al Estado. Su configuración e influencia ha variado en la historia. “El verdadero telón de fondo de toda la sociedad civil está constituido por familias organizadas en comunidades urbanas que son dueñas de todo lo no dicho por el Estado, si se quiere resumir por la expresión ‘no dicho’, todo aquello sobre lo cual el Estado no dice ni decide nada”.²³⁶

En el plano económico surgen varios actores que integran la sociedad civil: los empresarios y sus asociaciones, los obreros y empleados y sus sindicatos, los agricultores y cuentapropistas. Los “aparatos ideológicos” también integran la sociedad civil: las iglesias, el sistema educativo, la prensa y otros medios masivos de difusión (diario, radio, televisión e Internet).

En los regímenes democráticos, la sociedad civil tiene su expresión a través de los partidos políticos, del Parlamento, y de los grupos de presión. En los sistemas dictatoriales, la sociedad civil se repliega y reaparece mimetizada; tales sistemas “destruyen una buena parte de la sociedad civil y domesticar el resto”.²³⁷

Para el capitalismo, postular esa separación permitía definir un ámbito apolítico de libertad, llamado sociedad civil, sobre el que no actuaba el Estado y que quedaba reservado a la acción individual, de grupos o empresaria; de tal modo, había que instituir límites dentro de los cuales las fuerzas económicas podrían manejarse con total libertad. En este espacio, las leyes que rigen son las del mercado, no las estatales. “La acabada expresión jurídica de esta concepción es la llamada libertad contractual; los hombres, considerados como egoístas, activos y libres, son al mismo tiempo iguales entre sí”. Para Dilthey esta separación entre Estado y Sociedad encubre “la tensión política entre un sector activo de los ciudadanos que ejercen el poder político, y otro sector que, por no estar directamente vinculado a la actuación de ese poder, se considera como Sociedad fuera del Estado y frente a él”.²³⁸

2. Tesis mixta entre disociación y conjunción

Con posterioridad, Marx presentó el tema de modo inverso: “en verdad, la sociedad civil es el crisol y el teatro de toda la historia. (...) La

²³⁶ *Ibid.*, p. 159.

²³⁷ *Ibid.*, pp. 170 a 183.

²³⁸ *Ibid.*, pp. 111 y 112.

sociedad civil comprende el conjunto del comercio material de los individuos en un cierto estadio de desarrollo de las fuerzas productivas. Abarca la totalidad de la vida comercial e industrial de ese estadio histórico y sobrepasa, en cierta medida, el marco del Estado y de la Nación; sin embargo, al exterior debe afirmarse en tanto que Nación y, al interior, organizarse en tanto que Estado”.²³⁹

“Habiéndose liberado la propiedad privada de la comunidad, el Estado ha adquirido una existencia particular al lado y fuera de la sociedad civil; pero no es más que la forma de organización que los burgueses están obligados a darse, tanto al exterior como al interior, para garantizar mutuamente su propiedad y sus intereses.(...) Siendo el Estado la forma por la cual los individuos de una clase dominante hacen valer sus intereses comunes, la forma en la cual se resume el conjunto de la sociedad civil, se sigue que todas las instituciones comunes son mediatizadas por el Estado, y reciben una forma política”.²⁴⁰

Ya en el siglo XX, Antonio Gramsci distinguía dos grandes niveles en la superestructura (en el sentido marxista); el que puede designarse como sociedad civil, es decir el conjunto de los organismos habitualmente llamados internos y privados, y el de la sociedad política o Estado, que corresponden respectivamente a la función de hegemonía que el grupo dirigente ejerce sobre el conjunto del cuerpo social y a la de dominación directa o de comando, que se expresa a través del Estado y el poder jurídico.²⁴¹

Sostiene Gramsci que el Estado debe ser concebido de modo más amplio, como el equilibrio entre la sociedad política y la sociedad civil. “Por Estado debe entenderse, además del aparato gubernativo, también el aparato ‘privado’ de hegemonía o sociedad civil”.²⁴² El elemento Estado-coerción puede imaginarse en su agotamiento, si se afirma el elemento más conspicuo de la sociedad regulada (o Estado ético o sociedad civil).²⁴³ En la “sociedad civil” incluye “todos los aparatos de

²³⁹ Véase Karl Marx, *Oeuvres, III, Philosophie*, Paris, Bibliothèque de la Pléiade, Gallimard, 1982, p. 1068.

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 1109.

²⁴¹ Véase Robert Fossaert, *op. cit.*, tomo 5, p. 140.

²⁴² Véase Antonio Gramsci, *Note sul Machiavelli, sulla politica e sullo stato moderno*, Torino, Einaudi, 1966, p. 130.

²⁴³ *Ibid.*, p. 132.

hegemonía privada y todas las ideologías prácticas por las cuales se ejerce su influencia: la Iglesia y la religión, la escuela de instrucción, la prensa y la información, etc”.²⁴⁴

Existe “una ligazón orgánica entre una dominación materializada por el Estado y una hegemonía –o en todo caso, una actividad ideológica–materializada en la sociedad civil. (...) Entre la estructura económica del Estado con su legislación y su poder de coerción se encuentra la sociedad civil. Es ella la que debe ser radicalmente transformada, concretamente, y no solamente en el papel, con leyes y libros de sabios; el Estado es el instrumento que sirve para adaptar la sociedad civil a la estructura económica, pero es necesario que el Estado ‘quiera’ cumplir esa tarea; es necesario, pues, que sean los representantes del cambio en la estructura económica los que guíen al Estado”.²⁴⁵

3. Tesis de conjunción

La tesis de conjunción fue desarrollada por Arturo Enrique Sampay,²⁴⁶ quien recuerda que la diferenciación tajante entre Estado y Sociedad tuvo su origen en la doctrina del abate Sieyès, “que presentaba a la burguesía como sociedad completa en oposición al Estado, y fue más adelante conceptualizada por Lorenz von Stein, quien transformó en real la dialéctica ideal de Hegel, entre Sociedad civil y Estado, y los reputó como dos elementos vitales de toda comunidad humana, radicalmente separados y en continua lucha”.

La verdad, en cambio –afirma Sampay– es que no se trata de materias diferentes: “el Estado no es otra cosa que la sociedad políticamente organizada, y no puede haber sociedad sin organización política; con puridad filosófica, diría que la Sociedad es la *materia*, y la organización política es la *forma* del Estado, por lo que éste no es ni la sociedad ni la organización política por sí solas, sino su compuesto, de manera que entre Estado y Sociedad no existe ninguna separación real”.

²⁴⁴ Véase Robert Fossaert, *op. cit.*, p. 141.

²⁴⁵ Antonio Gramsci, *Cahiers de prison*, Paris, Gallimard, 1978, p. 59.

²⁴⁶ Véase Arturo Enrique Sampay, *La Constitución Argentina de 1949*, Buenos Aires, Ediciones Relevo, 1963, p. 112.

4. Tesis de conjunción con objetivos y lógicas diferentes

En la hipótesis que enunciaremos a continuación, la Sociedad y el Estado son la materia y la forma de una misma realidad, tal como lo señalan las tesis de conjunción. A esta comprobación es importante agregar una discriminación de fondo: existen diferencias de objetivos, de instrumentos y de lógicas entre distintas instituciones, organizaciones o grupos, todas sometidas a la autoridad política y jurisdiccional del Estado. Ubicándonos en la realidad contemporánea, aparecen por un lado las instituciones políticas y la administración pública (regida por relaciones de poder), por el otro las empresas (guiadas por el lucro y el mercado) y entremedio de ellas existe una amplia franja de organizaciones y asociaciones, de naturaleza e inspiración social, que no están manejadas de modo directo por autoridades burocráticas (aunque sí están sometidas a las leyes), pero tampoco a las reglas de la ganancia empresaria en un sentido estricto.

El paralelo o la antinomia, entre las instituciones políticas y la administración pública por un lado, y de la sociedad civil por el otro, ha sido materia de múltiples y lúcidos estudios, ya sea para oponerlos o para analizar sus interacciones; pero ha sido menos investigado el campo intermedio de las organizaciones sociales. El derecho público y el privado rigen tanto a la administración como a las empresas y a las organizaciones sociales; el poder, el dinero y la acción de los grupos que persiguen finalidades ajenas al poder y el dinero, también tienen su marco legal en el Estado.

4.1. Organizaciones no gubernamentales (ONG)

Dentro de ese contexto, debería investigarse la función y las posibilidades futuras de acción de aquellas organizaciones que ocupan un amplio espacio social y cuya razón de ser es la promoción del bienestar general dentro de su radio de acción. No las guía la ambición de poder ni de ganancia y sólo aspiran a tener la influencia y el dinero suficientes como para cumplir con su acción. Constituyen un sector particular de la sociedad nacional, cuya esencia no es mercantil ni estatal (aunque tiene, por fuerza, interacción con esas dos esferas), y que incluye a las organizaciones de bien común, desde la familia hasta los clubes, cooperativas y todo tipo de asociaciones con esas características.

Por supuesto, no tienen la potestad de imperio necesaria para el dictado de normas generales, ni la magnitud que requiere la organización de grandes complejos económicos; pero pueden cumplir una importante tarea de organización social, sobre todo en los países subdesarrollados. En estos países, a menudo la mayoría de la población queda “hecha sándwich” entre la burocracia estatal y las empresas privadas. La estructuración de los grupos intermedios no mercantiles puede hacer entrar en la dinámica política a un actor indispensable para la práctica de la democracia, que hoy está ausente.

Pero además han surgido algunas “organizaciones no gubernamentales” (ONG) que en apariencia persiguen el bien público, proclaman que no tienen fines de lucro, pero en los hechos desempeñan funciones políticas, sociales o comerciales. Algunas de ellas son empresas que disimulan sus ganancias por la vía de contratos de consultoría, remuneración a su personal, o provisión de bienes y servicios. Suelen ser grupos de presión privados, que manejan fondos de empresas o gobiernos, locales o extranjeros, utilizan la cobertura formal de fundaciones sin fines de lucro para ser parte de la dinámica política sin presentarse como lo que son; y así también mejoran su situación fiscal.

Para que se adviertan las enormes diferencias que separa a las diversas ONG, citaremos sólo dos ejemplos: la Cruz Roja y una ONG de los fondos buitres.

4.2. *La Cruz Roja*

La Cruz Roja es una organización no gubernamental humanitaria y de carácter voluntario, con sede en Ginebra, que forma parte del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Está integrada por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Federación Internacional de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja, la Media Luna Roja y las sociedades nacionales. Fue creada en 1863 y tiene como objetivo proteger la vida y la dignidad de las víctimas de los conflictos armados y en emergencias, tales como epidemias, inundaciones y terremotos. Está integrada por 189 sociedades nacionales, 160.000 filiales locales, 469.000 empleados y 17 millones de voluntarios (<http://ifrc-media.org>).

Desde 1880 está presente en la Argentina, donde tiene 65 filiales con 5.100 voluntarios participantes. Realiza una labor excepcional, sobre todo para hacer frente a desastres naturales o situaciones de grave riesgo colectivo.

En síntesis, es una extraordinaria organización no gubernamental que cumple sin fines de lucro, funciones humanitarias de gran importancia local, nacional e internacional.

4.3. Los fondos buitres

En el otro extremo de la escala están los fondos buitres. Como es evidente, no son organizaciones sin fines de lucro: su acción es usuraria, depredadora y representan lo más abyecto del sistema financiero especulativo internacional; pero para cumplir con esos fines deben crear o subvencionar a organizaciones no gubernamentales que faciliten su acción de *lumpen* financieristas. Entre estas entidades, figura la American Task Force Argentina, que además de su acción en Estados Unidos, “terceriza” su actividad en la Argentina con ONGs locales aparentemente sin fines de lucro.

Como lo ha expresado Alfredo Zaiat, “los fondos buitres tienen un ejército de *lobbistas* que intervienen en diferentes niveles del gobierno y del Congreso de Estados Unidos. Además, tienen como misión influir en las coberturas periodísticas de medios de su país y de Argentina. La base de operación es la American Task Force Argentina (ATFA), entidad de *lobby* de los fondos buitres liderada por Elliott Associates, de Paul Singer. En 2014, eran catorce *lobbistas* integrantes de distintas firmas que representaban a la ATFA en varios ámbitos del poder estadounidense. En este año, la cantidad de miembros de ese comando subió a diecisiete. La ATFA ha invertido varios millones de dólares en esa milicia donde participan demócratas y republicanos. Contabilizando sólo el 2014, los fondos buitres distribuyeron 1.490.000 dólares entre sus *lobbistas*, un 48 por ciento más respecto de lo gastado un año anterior, acumulando desde 2007 un total de 6.095.000 dólares”.²⁴⁷ La ATFA no solo se dedica a hacer *lobby* en Estados Unidos, sino que también subvenciona a organizaciones no gubernamentales argentinas de similares características.

5. Estado y gobierno

En un análisis correcto, es necesario distinguir al Estado de quienes lo gobiernan. El gobierno sanciona y aplica las leyes que deben cumplirse

²⁴⁷ Alfredo Zaiat, Buenos Aires, *Página 12*, 26 de julio de 2015.

de manera obligatoria; pero además del gobierno están los gobernados, que son la enorme mayoría de la población, de la cual –en democracia– emana el gobierno y que constituyen uno de los elementos del Estado. Esos gobernados pueden organizarse, lo mismo que los gobernantes, en partidos políticos, en sindicatos, en asociaciones empresarias y en todo tipo de grupos de presión.

Como lo señala Hermann Heller, “(...) aun en los casos más primitivos de dominación, el poder del Estado no aparece condicionado solamente por el núcleo de poder sino por todas las relaciones de fuerza políticas internas y externas”.²⁴⁸ Así, las leyes promulgadas y ejecutadas son el resultado de las relaciones de fuerza existentes no sólo dentro del gobierno, sino también en el conjunto de la sociedad. Volvamos a citar a Harold J. Laski: “el Estado como sistema de imperativos legales es un paralelogramo temporal de fuerzas, cuyo carácter cambia a medida que cambian las fuerzas que determinan su posición momentánea”.²⁴⁹ En ese contexto, las leyes constituyen una de las representaciones concretas de la dinámica política.

B. La práctica

I. La globalización

1. La globalización, un proceso hegemónico por las naciones poderosas

El discurso neoliberal presenta a la globalización poco menos que como un fenómeno natural, inevitable, al que no tiene sentido oponerse. Por el contrario, lo racional sería adaptarse a él, y tratar de extraer un máximo de beneficios. Así, correspondería abrirse sin límites al comercio y el flujo de capitales, y dejar que el mercado reestructure las economías según las ventajas comparativas; podrá ser doloroso para los sectores de actividad y grupos sociales afectados, pero la aceleración del crecimiento merced a una

²⁴⁸ Véase Hermann Heller, *Teoría del Estado*, *op. cit.*, p. 259.

²⁴⁹ Véase Harold J. Laski, *Introducción a la política*, Buenos Aires, Ediciones Siglo XX, 1960, p. 15.

mejor asignación de los recursos terminará por mejorar los ingresos y el nivel de vida del conjunto de la población.

Ya hemos visto en el libro I capítulo 2 (parte referida a la soberanía del Estado) cómo la globalización es un proceso cuya configuración depende de la acción de determinados agentes, entre los que sobresalen las naciones más poderosas desde los puntos de vista económico, político y militar. Existe, sin duda, un factor tecnológico que ha facilitado y acelerado determinados intercambios comerciales y financieros, pero no son éstos los que determinan el marco institucional que los rigen. No porque los automóviles puedan andar a más de 200 kilómetros por hora es preciso aumentar a esos valores la velocidad máxima permitida.

Si después de la Segunda Guerra Mundial el comercio de bienes y servicios (en especial los financieros) ha sido en gran medida desregulado, ello obedeció a la acción de las naciones desarrolladas. Son ellas las que han impulsado una institucionalidad supranacional, en la medida en que piensan poder controlarla, y la han usado para incorporar a las naciones periféricas dentro de ese ordenamiento que les favorece. Y son ellas mismas las que sabotean las instituciones multilaterales cuando dejan de serles útiles.

Es esta una estrategia habitual de las naciones más avanzadas: defienden el libre comercio en la medida en que consideran que ya no necesitan protección tarifaria, como lo hizo Gran Bretaña durante el siglo XIX, para inhibir de ese modo la industrialización de los potenciales competidores. En cambio, todas las naciones que lograron industrializarse empezaron por proteger a su industria naciente y aplicaron políticas activas de todo tipo para estimularlas. Lo novedoso ahora es que, enfrentados al surgimiento de nuevas naciones industriales (entre las que destaca China), los países desarrollados recurren abiertamente al proteccionismo y a la política industrial (que nunca abandonaron del todo) y reniegan de un multilateralismo que deja de ser un instrumento dócil para sus estrategias.

2. El armado de una institucionalidad internacional y sus problemas actuales

La guerra todavía no había terminado y ya los vencedores echaban las bases de un orden económico internacional que debía regir los nuevos tiempos. La conferencia de Bretton Woods (1944) dio origen al FMI y el Banco Mundial para organizar el sistema monetario y los créditos para la

reconstrucción y el desarrollo. Con el sistema de votos ponderados por el tamaño de las economías y su participación en el comercio, esas organizaciones quedaron bajo el control de los países desarrollados.

Poco después (1947-48) tuvo lugar en La Habana una conferencia para instaurar la Organización Internacional del Comercio (OIC). En esta segunda conferencia, los países en desarrollo tuvieron un protagonismo mayor que en Bretton Woods, y lograron incluir un capítulo que contemplara sus intereses. En particular, la OIC los asesoraría para desarrollar sus industrias, reconocía su derecho a protegerlas de las importaciones y se comprometía a impulsar la adopción de acuerdos sobre las materias primas. El Congreso de los Estados Unidos consideró que estas disposiciones eran demasiado favorables para los países subdesarrollados, y se rehusó a aprobar la creación de la OIC. El gobierno de Truman desautorizó a sus propios negociadores, y abandonó el proyecto. Los demás países desarrollados lo imitaron, y finalmente la OIC quedó en la nada.

En 1949 se adoptó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), con un mandato limitado a reducir los derechos aduaneros y liberalizar el comercio, sin preocuparse de los problemas específicos de los países subdesarrollados. Recién en 1971 aceptó el Sistema Generalizado de Preferencias propuesto por la UNCTAD, mediante el cual los países desarrollados estaban autorizados (si querían) a otorgar preferencias arancelarias a los países en desarrollo de su elección, sin tener que aplicar la cláusula de la nación más favorecida a todos los demás países. La aplicación de un “tratamiento especial y diferenciado” a los países en desarrollo fue diluyéndose en los años siguientes.²⁵⁰

²⁵⁰ Al culminar la “Ronda Uruguay” del GATT en 1994 (tras la cual éste fue reemplazado por la Organización Mundial de Comercio), ese tratamiento diferenciado se limitó a los países menos avanzados; los demás países en desarrollo debían observar las mismas reglas que los desarrollados, y solamente podían obtener plazos más largos para adecuarse a ellas. Además de ceder gran parte de sus anteriores ventajas arancelarias, los países en desarrollo perdieron con la Ronda Uruguay importantes instrumentos de política industrial: debieron renunciar a promover sus exportaciones mediante subsidios, respetar más estrictamente el derecho a la propiedad intelectual y dar mayor libertad a las empresas transnacionales en sus territorios. Los países desarrollados avanzaban con su agenda: en la reunión ministerial de la OMC de 1996 (en Singapur) propusieron liberalizar el comercio internacional de servicios (incluyendo los financieros), dar más garantías a la inversión extranjera y acceder libremente a las compras del sector público de otros países.

A su vez, la agenda liberalizadora perdió impulso con la crisis asiática de 1997-1998 (que luego se extendió a Rusia, Brasil, Argentina y Turquía).²⁵¹

¿Qué había pasado? Durante los años 90, los países en desarrollo habían ingresado en gran número en la OMC (China entró a fines de 2001), que dejó de ser una institución manejada a su gusto por los desarrollados. Desde entonces, la “Ronda de Doha” está prácticamente bloqueada: el único avance relevante ha sido la supresión del “acuerdo multifibras” que fijaba cuota a las exportaciones de productos textiles a los países desarrollados. Los países desarrollados insisten en introducir nuevos temas de liberalización (por ejemplo en la transmisión internacional de datos), y los en desarrollo quieren primero que cumplan con sus promesas hechas al final de la Ronda Uruguay y luego en Doha, entre las que está la reducción del proteccionismo de los países desarrollados.

3. El ordenamiento del comercio internacional

Es así como el multilateralismo comercial ha entrado en una seria crisis. Los países desarrollados no quieren jugar el juego de liberalizar cuando les toca hacerlo a ellos, porque ahora hay países en desarrollo con la suficiente capacidad productiva para acceder a sus mercados. Buscan entonces cambiar las reglas del juego, y en vez de discutir en la esfera multilateral, prefieren concluir acuerdos bilaterales o “plurilaterales” negociados en un círculo reducido, para eventualmente después imponérselo al resto.²⁵²

²⁵¹ El FMI, que en su reunión anual de 1997 en Hong Kong quería incluir la libre circulación de capitales en su Convenio Constitutivo, debió guardar ese proyecto para una mejor ocasión. En la reunión de la OMC de Seattle (1999), los países desarrollados no pudieron avanzar con la “agenda de Singapur”. Además de las manifestaciones populares hostiles, se encontraron con una disposición más activa de los países en desarrollo, que pusieron sobre la mesa sus propias prioridades, incluyendo el fin del proteccionismo de los países desarrollados contra sus exportaciones agrícolas y textiles. Los países desarrollados parecieron aceptar el reclamo, y en la conferencia de Doha de la OMC (2001) se lanzó el “Ciclo del Desarrollo” con la promesa de atender con preferencia los temas de interés de los países en desarrollo. Como esto no se verificó en Cancún (2003), la conferencia de la OMC volvió a terminar sin un acuerdo.

²⁵² Es este el caso del Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TISA por sus siglas en inglés), negociado secretamente por 23 miembros de la OMC (entre los que se cuenta la Unión Europea, que reúne a 27 países).

Este panorama se complica aún más con la llegada al gobierno de varios países clave, de políticos que culpan al comercio internacional por el retroceso de sus industrias y la consiguiente pérdida de puestos de trabajo. Así, el Presidente Donald Trump afirmó en su discurso de asunción de la Presidencia, el 20 de enero de 2017: “una nueva visión gobernará nuestra tierra, de ahora en adelante va a ser sólo Estados Unidos primero, Estados Unidos primero. Cada decisión en comercio o impuestos o inmigración, o relaciones exteriores, serán tomadas para beneficio de los trabajadores de Estados Unidos y las familias de Estados Unidos”.

Dentro de este planteo, el nuevo gobierno podría considerar que la globalización perjudica el poder económico de Estados Unidos. En la realidad, la globalización aún funciona –y continuará por un tiempo– como uno de los ejes del esquema mundial del *establishment* internacional. Sin embargo entró en una profunda crisis financiera y económica. Podríamos evocar otra vez la frase de Ernest Gellner,²⁵³ ya que el mensaje que habría de despertar las conciencias estaba dirigido a la social-democracia o a la izquierda, pero que “debido a un espantoso error postal” o –agregamos nosotros–, a que los destinatarios no quisieron recibirlo, fue entregado a la derecha nacionalista.

4. ¿Regulación del sistema financiero internacional?

Si el ordenamiento del comercio internacional enfrenta dificultades, el panorama para regular el sistema financiero internacional es aún más crítico. Área fértil en innovaciones y en la invención de instrumentos financieros complejos, ya es difícil controlar las actividades financieras dentro de un país. Es todavía más complejo hacerlo en la esfera internacional, dada la gran movilidad de los capitales que buscan explotar las diferencias en las regulaciones nacionales y sobre todo las ventajas que ofrece una pléyade de jurisdicciones *offshore*, que no solamente tienen muy bajas (o nulas) tasas impositivas, sino que garantizan el secreto para las operaciones y para la identidad de los actores que en ellas operan.

Es este un importante tema de conflicto entre los intereses privados y el bien común, debido al riesgo que la finanza poco o mal controlada

²⁵³ Véase nuevamente el texto al que se refiere la nota 232.

plantea a la estabilidad económica mundial, y también a la pérdida de recursos impositivos que representa tanto para países desarrollados como en desarrollo. Sin embargo, los principales “paraísos fiscales” son cobijados por numerosos países desarrollados, incluyendo a los Estados Unidos y a varios miembros de la Unión Europea.

Cuando en 2008 estalló la crisis financiera en los países desarrollados, el dogma que afirmaba la eficiencia de los mercados financieros y reclamaba su más completa desregulación pareció herido de muerte. A una década de distancia puede comprobarse que el poder del sector financiero logró bloquear en gran medida los (tímidos) intentos por regularlo. Más aún, existe una fuerte presión por parte de los países desarrollados por desregular aún más el sector financiero y los flujos internacionales de capital. Tal intención es evidente en las negociaciones relativas al comercio internacional de servicios en la OMC, así como en los acuerdos bilaterales o plurilaterales. Los intereses privados del sector financiero prevalecen sobre el bien común, e incluso sobre la estabilidad de la economía mundial. Es como si la crisis financiera no hubiera ocurrido.

5. Algunas conclusiones

Vemos así que los países desarrollados defienden con pragmatismo el libre comercio (sobre todo ajeno) o el proteccionismo (propio) cuando les conviene y en las áreas que les conviene. Cuando pueden, fijan reglas multilaterales en función de sus intereses. Cuando no lo consiguen, buscan hacer avanzar su agenda en acuerdos bilaterales o “plurilaterales”, e incluso recurren a medidas unilaterales aunque estén en conflicto con sus compromisos anteriores. Demuestran así en la práctica que no tienen la más mínima intención de ver declinar su capacidad de decisión y acción como naciones soberanas.

Desde el punto de vista de los países en desarrollo, no se trata de “oponerse” a la globalización en bloque ni de aceptarla tal como la diseñan los agentes más poderosos, sean éstos naciones o empresas transnacionales. Es preciso actuar para hacerla más favorable al desarrollo y utilizar al máximo los márgenes de maniobra que todavía quedan, y que son considerables. Y para eso no hay más instrumento que los gobiernos y las políticas que aplican, dentro de las fronteras, y la defensa de los intereses nacionales, en las negociaciones internacionales.

II. La Nación y el nacionalismo hoy

Uno de los más lúcidos historiadores contemporáneos –Eric Hobsbawm– ha afirmado que el principio de las nacionalidades “ha tenido a escala mundial una progresión triunfal”. Todos los Estados de la tierra son oficialmente naciones, los movimientos de liberación lo son “nacionales”, y la agitación nacional está presente en los más variados países. Pero traza una diferencia entre la afirmación nacional hasta mediados del siglo XX y la actual.

“En el mundo desarrollado del siglo XIX, está claro que la construcción de un cierto número de ‘naciones’, que combinaban Estado-nación y economía nacional, era un hecho central de transformación histórica, y se lo consideraba como tal. En el mundo ‘dependiente’ de la primera mitad del siglo XX, y por razones evidentes especialmente en su parte colonizada, los movimientos nacionales de liberación y de independencia eran los principales agentes de la emancipación política de lo esencial del globo, es decir de la eliminación de la administración imperialista y, hecho más importante aún, de la dominación militar por las potencias imperiales, situación que hubiera parecido casi inconcebible aún hace medio siglo”. En cambio, “los movimientos nacionalistas característicos del fin del siglo XX son esencialmente negativos, o más bien divisores”.²⁵⁴ Los estallidos de las antiguas Unión Soviética y Yugoslavia parecen confirmar esta tesis.

Esta categoría de análisis distingue entre movimientos nacionalistas divisores y unificadores. Es una diferencia importante, ya que en los países desarrollados, en general los movimientos nacionales “clásicos” están debilitados porque las economías nacionales tienden a “disolverse” en cierta medida dentro de unidades más amplias; al mismo tiempo, los separatismos locales o regionales, como los escoceses, catalanes o vascos, procuran establecer vinculaciones directas con la Unión Europea, por encima de sus gobiernos nacionales.²⁵⁵ Asimismo, en épocas de desocupación, resurgen la xenofobia y violencias étnicas.

En síntesis, es necesario distinguir al nacionalismo de exclusión, xenófobo y de dominación, del nacionalismo de inclusión, de integración y de

²⁵⁴ Véase Eric Hobsbawm, *op. cit.*, pp. 209 y ss.

²⁵⁵ *Ibid.*, pp. 224 y 229.

independencia. Las reacciones violentas contra minorías étnicas no tienen nada que ver con el derecho a defender un proyecto de país, a sostener los intereses comerciales ante los abusos de protección, subsidios y de precios de los países desarrollados, a preservar la independencia económica frente a la penetración de las empresas transnacionales, y a resistir sus presiones para determinar las políticas económicas nacionales. No puede englobarse en una denominación común a los argentinos, brasileños o mexicanos que defienden la producción industrial nacional, con las guerras neocoloniales que varias potencias mundiales llevaron a países subdesarrollados (ejemplos recientes son los casos ya mencionados de Afganistán, Libia, Irak y Siria).

Más cerca en el tiempo, aparece otro elemento: la reacción nacionalista en países tanto desarrollados como subdesarrollados, en contra de determinados aspectos de la globalización de las últimas décadas. Es el momento donde las consecuencias recesivas en lo económico y retrógradas en lo social de la política económica neoliberal (que se reflejó en el Brexit del Reino Unido y la elección de Trump en Estados Unidos) impactan de lleno en los sectores populares. Otra vez debe recordarse la frase atribuida a Keynes: en economía se puede hacer cualquier cosa, menos evitar las consecuencias.

Esta reacción evidencia la vigencia de las naciones y el nacionalismo aun en un mundo cada vez más “globalizado”. La intensidad de los intercambios comerciales, financieros y culturales, la fragmentación de las cadenas de valor entre varios países, la construcción (todavía muy incompleta e insatisfactoria) de una institucionalidad multilateral, no disolvieron a las naciones ni eliminaron su capacidad de acción y decisión. Son países, son gobiernos que defienden intereses nacionales (y los de algunos de sus agentes), quienes diseñan esas estructuras, las hacen funcionar y, si lo consideran necesario y cuentan con el poder suficiente, las cuestionan o ignoran.

CAPÍTULO 5

LA MONETIZACIÓN DEL LAZO POLÍTICO

A. La teoría

I. La política y el dinero

Entre los múltiples factores que determinaron el final del Medioevo, hay un acontecimiento en particular que ha sido muy estudiado pero que no siempre es conocido. Hablamos de la monetización del lazo social. ¿Qué es eso? Significa que durante la Edad Media, la producción, distribución y consumo de los escasos bienes disponibles, estaban regulados por el prestigio personal, el poder terrenal o la voluntad divina. La clásica división del trabajo entre los que oraban para todos –el clero–, los que peleaban por todos –la nobleza– y los que alimentaban a todos –los campesinos–, pudo sin duda tener mucho de teoría más que de práctica. Pero esa teoría sustentó durante varios siglos un sistema de poder (un modelo de Estado) llamado feudalismo, que era por cierto operativo.

La monetización de los lazos sociales hizo obsoletas las formas de poder (las configuraciones del Estado) que imperaron hasta entonces. Un contexto de avances tecnológicos con una gigantesca acumulación originaria

proveniente del Nuevo Mundo, entre muchos otros hechos, volvió anónima una relación que era personal o de casta, y pudo surgir el intercambio de tipo capitalista. Ya no importa *a priori* quien rece, pelee o alimente para cubrir las demandas materiales o espirituales de la población. Con la monetización de los lazos sociales, lo que importa es la producción para el mercado, no para satisfacer la demanda en sí, sino la demanda solvente en la distribución de los bienes terrenales. De allí, creemos, la propagación del capitalismo, su éxito y la progresiva imposición de las instituciones que necesitaba para existir y expandirse (Braudel habla del “sistema-mundo”).

Arriesgamos aquí la hipótesis que la monetización de los lazos sociales que permitieron el desarrollo capitalista, funciona como un modo de comportamiento. Si los lazos sociales son anónimos, para que florezca el capital sólo vale la moneda y no mi bondad hacia Dios, el mérito hacia el Rey o la dura labor de sol a sol. En tren de volver anónimos lazos que eran conocidos y reconocidos, el lazo social es sólo el primer ejemplo. Así, cuando hablamos de monetización del lazo político postulamos que por las mismas razones y con el mismo impulso, tal vez con los mismos resultados, la lealtad a tal idea o a tal causa no dependerá ya tanto de las convicciones, personales o colectivas, corporizadas en la idea del Bien Común, sino en la posibilidad de monetizar el lazo político como una nueva forma de acumulación de tipo capitalista. No es novedoso, pues la política y la moneda han tenido relaciones peligrosas, incluso desde épocas lejanas; pero hasta nuestro tiempo no se había constituido en la norma del relacionamiento político.

En efecto, son numerosos los ejemplos de regímenes y gobiernos donde el acceso al poder es motivado por el rendimiento económico que procura; no se pretende señalar que antes todos eran honestos y que ahora todos son corruptos, ni de plantear el problema moral como eje de las soluciones. Hablamos más bien de constatar que hay un momento en el que la maximización de los beneficios y la obtención de rentas pasan a ser el principal motivador de acceso al poder, sin importar las convicciones o los diferentes paradigmas de la política.

La monetización del lazo político deja atrás cualquier cuestión ideológica, para centrar la obtención y la reproducción del poder en la capacidad de apropiación del excedente económico, o al menos de una porción significativa (pues la esfera económica reclama su parte privilegiada). Este relacionamiento político en base al dinero, aparece como un

principio ordenador de las organizaciones partidarias, por encima de la argumentación política. Significa la caída de la política como instrumento capaz de generar cambios en la vida cotidiana de las personas o en las estructuras económicas. El modo de funcionamiento de la política desde que Pericles sostuvo –en plena guerra del Peloponeso– la diferencia entre atenienses y espartanos en torno a la democracia, es transformado en un modo monetizado de acceso al poder, capaz de obtener mejores tasas de rendimiento, que lo convierten en una mera operación económica capitalista.

Esta perversión de la función política abarca, de a poco, toda la esfera social. Lo que antes eran decisiones en materia de conducción –donde también podían encontrarse beneficios económicos, pero nunca como eje de las decisiones y en la magnitud que conocemos– ahora son decisiones de inversión, rentabilidad y retorno. Ya sin Dioses, los paraísos son fiscales.

El modo de relacionamiento a través del dinero permite obviar las discusiones ideológicas, y convocar sobre la base de la satisfacción monetaria. La situación social de muchos países es crítica, luego de la implantación del neoliberalismo, con su secuela de desindustrialización, pobreza y marginalidad. Pero en vez de establecer una visión política superadora en base a la organización y politización de los marginados (el mecanismo de toma del poder por el pueblo, de la Revolución Francesa al Peronismo de 1945) –cuyo eje es la argumentación y la militancia en su forma tradicional, la comunión laica en torno a valores o visiones conjuntas, un pasado relatado de manera común y un futuro colectivo–, el agrupamiento de voluntades se realiza en base a la obtención y distribución de dinero. La esfera económica se acomoda con facilidad a ese nuevo modo de gestión. Es más fácil comprar que militar: el poder pasa a ser una inversión de la empresa, que representa un costo pero también una oportunidad (en materia de fijación de tarifas, precios internos, tipo de cambio, adjudicación de licitaciones, apropiación y fuga del excedente económico, endeudamiento externo). Para que aquellos que transitan el poder desde la política monetizada no eleven tampoco tanto su precio, ni acaparen una porción excesiva del excedente económico destinada a inversión productiva o consumo suntuario, aparece el concepto de “gobernanza” (que analizaremos en el libro III). La calidad institucional, es ante todo que las instituciones sean baratas; y así como en el siglo XIX el respeto de los derechos de propiedad y la libre circulación de mercaderías

eran los puntales de la civilización, hoy son los derechos de las empresas los que presiden a toda construcción política sólida: a eso le llaman seguridad jurídica.

II. La moneda y el poder

Con este proceso, la soberanía, que la modernidad política situó esencialmente en el pueblo, pasa a residir en las fuentes de la moneda, que son el erario público y la empresa privada; antes se hablaba de conducción política, en donde hoy debemos hablar más de *management*. Donde había cuadros y militantes, proliferan los *community managers*. El modo de relacionamiento de las empresas al mundo es el lazo social monetizado, característico de la esfera económica; la política como inversión tiene un precio que genera un ingreso suplementario o evita un costo mayor. Así puede ser efectiva la monetización de la política, en sus relaciones para adentro –la construcción de consensos, como gustan decir los discursos neoliberales– y para afuera, en donde pueden disponer a la vez del erario público y de los aportes privados.

El acceso al poder en una visión de las capacidades transformadoras de la política, era el resultado de una construcción previa, con diferentes grados de dificultad. En la película “la batalla de Argel” (de Gillo Pontecorvo, 1966), el simple guardaespaldas del líder le pregunta si triunfará la causa de la independencia argelina. El líder le contesta “que es muy difícil armar un grupo de personas que sigan un mismo objetivo; que es aún más difícil hacer que crezca y se potencie; que es más complicado aún llegar al poder, algo casi imposible. Pero que recién al llegar al poder empiezan las dificultades”. Es un claro ejemplo de la política en base a las convicciones, que rescata una finalidad –la soberanía–, un instrumento –en el caso argelino, la insurrección–, una visión de la actividad política como ámbito de transformación de la vida cotidiana de los ciudadanos. Más allá de los horizontes políticos reales –y no monetizados– ninguna tarea puede ser tan exaltante ni ennoblecer la actividad política como la de dar una Nación a un Pueblo (eso que se llama Estado, cuando adopta la forma de la Comunidad Organizada).

El objetivo de toda acción política es entonces la toma del poder del Estado, si se trata de un partido; o la incidencia en la toma de decisiones de ese Estado, si se trata de una organización social; o la influencia que pueda ejercer, sobre ese mismo Estado, un grupo, facción o interés... pero siempre

desembocamos en el poder estatal. Porque es desde allí, ya sean las concepciones conservadoras, liberales, socialistas o bonapartistas, que se ejecutan las acciones en los lineamientos generales de cada paradigma, con mezclas y evoluciones, pero en una misma dirección. Cada una de las acepciones mencionadas supone un modo de producción y apropiación del excedente económico, así como un uso particular, que no descarta el beneficio personal, pero que jamás pone en juego la finalidad que se persigue, de una sociedad tradicional, liberal, justa o popular, según los gustos, los intereses y las inclinaciones de cada uno. El abandono de la idea de finalidad, de la función teleológica (las causas finales), de toda “escatología” (creencias referidas a la vida después de la muerte), es el requisito de la política monetizada.

Como el funcionamiento económico es arbitrado desde el poder, las decisiones son irracionales sólo si se las observa desde el punto de la coherencia ideológica, al menos proclamada. Se trata de procesos diáfanos en cuanto aplicamos las categorías de acumulación monetaria, tanto personal como grupal: apropiación de una parte del excedente; retribución a las bases que posibilitan el acceso y el mantenimiento en el poder; fijación de la agenda “política”, en una función enmascarante según los intereses en juego (antes por cuestiones de visión, ahora de acumulación); alianzas aleatorias según las sumas en juego.

Sabemos desde Carl Schmitt que la escenografía política tiene aliados, adversarios y enemigos. Con unos se cuenta, con otros se discute y hasta se comparte, con los últimos nada. Es a nivel del discurso que encontramos restos de la política-como-transformación en el mundo de la política monetizada: es preciso tener aliados, adversarios y enemigos, aunque para el neoliberalismo sólo deben ser enemigos los que cuestionan su poder y son insolventes en el presente y a futuro.

Es que tampoco se trata de edificar un discurso con la identificación del enemigo que, aunque correcta, pueda significar una pérdida monetaria: debe tratarse de un segmento de la sociedad local o internacional que pueda ser vilipendiado sin arriesgar el imperativo del negocio; y cuanto más bajo esté en la estima social, mejor, pues es preferible en ese terreno no innovar en el fondo sino en la forma, lo que permite mostrar, además, que el *management* actúa en el sentido de las percepciones colectivas, encuesta mediante. La escenografía queda entonces sin guión, o con uno poco operativo, o muy malo: es cuando la política adquiere dimensiones de *vaudeville* si es elegante, *burlesque* si es chabacana, grotesca si es a insulto limpio. En todos los casos se afirmará la veracidad de los actores.

III. La corrupción²⁵⁶

1. La política corrupta

La corrupción es un ingrediente importante de la monetización de la política. Ante todo, constituye un caso típico de la invasión del orden económico al orden político, con grave deterioro del orden moral (André Comte-Sponville, *Le capitalisme est-il moral, op. cit.*). En esencia es el traslado de la lógica económica, basada en la búsqueda de ganancias, al ámbito político. En su forma más cruda, consiste en el pago a un funcionario para obtener una ventaja; el Diccionario de la Real Academia, define a la “coima” como “dádiva con que se soborna”. Es un delito con por lo menos dos culpables: el corruptor que paga la coima y el corrupto que toma la decisión de gobierno en función del pago. El primero se beneficia con la adjudicación de la ventaja que pretendía (que suele significar importantes ganancias) y el coimero recibe una propina.

Se trata de una costumbre muy antigua. En el Código de Hammurabi, rey de Babilonia (siglo 22 a. de J.C.) ya se penaba a quien testificara bajo soborno; y en el Edicto de Harmhab, Rey de Egipto (siglo 14 a. de J.C.) se condenaba a muerte a quienes aceptaran sobornos en sus funciones judiciales. Varios siglos después, en la Italia del Renacimiento, coexistieron en la conducta de los Papas entre 1470 y 1530, la realización de excepcionales obras de arte, junto con una asombrosa corrupción.

Para evaluar las consecuencias políticas de la corrupción, ante todo debe considerarse su magnitud. En primer lugar si tiene o no consecuencias macroeconómicas. Si por ejemplo, se privatizan importantes empresas públicas con “retornos” para los responsables políticos involucrados, las consecuencias sobre la economía nacional serán muy graves y alterarán el sistema económico global. Si en cambio se trata de una coima sobre la concesión de la ejecución de una obra pública necesaria, se perjudicará al fisco y se calificará a sus autores (activos y pasivos) como delincuentes sujetos al Código Penal, pero no tendrá efectos macroeconómicos, a menos que

²⁵⁶ El tema se desarrolla en Alfredo Eric Calcagno y Eric Calcagno, *Para entender la política*, Buenos Aires, Catálogos, 2004 (primera edición en 1999), capítulo 4.

se trate de una práctica sistemática. Por supuesto, esta es otra cuestión, no de tamaño sino de contenido de prácticas corruptas.

Es la diferencia que existe, por una parte, entre una corrupción menor que transcurre entre el corruptor privado y el funcionario público; y por la otra, la corrupción como sistema (la cleptocracia) y las corrupciones mayores de los contratos con el Estado (en primer término, los de obra pública), la droga, la venta de armas, el endeudamiento externo, las vinculadas a las privatizaciones; y además, existe una corrupción específica del sector privado, entre privados.²⁵⁷ Entra también aquí la evasión impositiva sistemática y la fuga de capitales, ambas en gran escala, muchas veces toleradas por los Estados.

Para concretar el tema es necesario explicar algunos conceptos. En primer lugar, la corrupción no es un problema del Estado, sino de la decadencia de una clase dirigente; si sus miembros estuvieran en el sector privado harían lo mismo: de hecho, hay un fluido movimiento entre ambas esferas. Un falso lugar común es que es bueno que gobiernen los ricos porque no necesitan robar pues ya tienen dinero; olvidan que su comportamiento los impulsa a obtener siempre más ganancias, cualquiera sea la posición en la que se encuentren (muchas veces por eso son ricos), y que encontrarse de ambos lados del mostrador (lo que es públicamente denominado “conflictos de intereses”) facilita extraordinariamente el enriquecimiento ilícito.

Es probable que la corrupción disminuya si la sociedad es más equitativa. Maquiavelo sostenía que así eran menos vulnerables a la corrupción, porque la concentración de la riqueza en algunas manos otorga los recursos para corromper. Además, el enriquecimiento indebido enfrenta una resistencia mayor en tales sociedades. El intento de llegar a un sistema político no corrupto supone una búsqueda de regeneración global, que Maquiavelo veía como una vuelta a los principios, es decir un regreso a sus valores fundadores: “si se quiere que una religión o una república duren largo tiempo, es necesario retornarla a menudo a su principio”.²⁵⁸

²⁵⁷ Una explicación de cada una de ellas figura en Alfredo Eric Calcagno y Eric Calcagno, *Para entender la política*, op. cit., pp. 153 a 162.

²⁵⁸ Nicolás Maquiavelo, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Libro tercero, capítulo 1.

2. Las mafias

La corrupción puede adquirir formas más orgánicas cuando la relación entre poder político y crimen organizado adquiere alguna forma mafiosa. Es importante destacar que cuando hablamos de mafia no nos referimos a un grupo delictivo privado, sino a las relaciones entre los estamentos del Estado (a veces en niveles muy elevados) y elementos del sector privado para la comisión de delitos, por cierto de la más variada índole.

Si el monopolio de la violencia legítima es un atributo indelegable del Estado, también lo es la administración de la justicia; el comportamiento mafioso busca escapar de la justicia gracias al relacionamiento con el poder real. De allí que una de las características más importantes sea la “omertà” o la ley del silencio, que debe proteger a los diferentes eslabonamientos de la mafia, desde los sicarios hasta los representantes políticos.

Pensamos que el comportamiento mafioso consiste en dirimir cuestiones de derecho público en el ámbito privado. Es la tesis que desarrolla Gaetano Mosca en su conocida obra sobre la mafia siciliana.

Mosca afirma que “el espíritu mafioso es un sentimiento preeminentemente antisocial, el cual impide que un verdadero orden, una verdadera justicia se pueda afirmar. (...) Esto además tiene como consecuencia última la opresión del débil por el fuerte y la tiranía que las pequeñas minorías organizadas ejercen en detrimento de los individuos de la mayoría desorganizada”.²⁵⁹

De allí que la complicidad de un sector del Estado sea necesaria, en particular cuando Mosca menciona “lo que se suele llamar mafia de guante blanco, de la protección que individuos de las clases superiores, algunas veces investidos de cargos políticos, y las mismas autoridades gubernamentales otorgan a las *cosche* mafiosas”.²⁶⁰

El ejemplo citado por Mosca es revelador, ya que trata de una estafa económica a gran escala y muestra las reacciones “mafiosas” de los actores involucrados: “cuando, en los últimos días de 1892, los desastres económicos y morales producidos por los errores y la debilidad de nuestros gobernantes empezaron a despertar a la ciudadanía, cuando los hombres que hacía años y años predicaban sin ser oídos contra nuestra política

²⁵⁹ Gaetano Mosca, “Che cosa è la mafia”, Bolonia, *Giornale degli Economisti*, julio de 1901, p. 51 y 71.

²⁶⁰ *Ibid.*, p. 71.

bancaria, los profesores Pantaleoni y De Viti de Marco pudieron aportar a los diputados Colaianni y Gavazzi la evidencia de los abusos e irregularidades bancarias cometidas con la connivencia de algunos de nuestros gobernantes, cuando se comprendió que el carnaval de los vivillos daba señales de terminar y se habló de cuentas por rendir, auditorías administrativas y parlamentarias por hacer, entonces, los funcionarios abusones que anidaban en el Banco de Sicilia vieron el peligro... y pensaron los modos oportunos para conjurarlo”.²⁶¹

El resultado fue el asesinato de Emanuele Notarbartolo en 1893, quien había saneado las cuentas del Banco de Sicilia y mejorado su administración, tanto y tan bien que fue despedido en 1890 de su cargo directivo. Atrapados los asesinos, develadas las conexiones con políticos locales, hubo un gran juicio que condenó a los culpables... para libraros de toda culpa y cargo por vicios de forma, durante la etapa de la apelación. Es interesante que el ejemplo que toma Mosca sea el de una estafa financiera.

IV. La recuperación del sentido de la política

¿Significa esta monetización del lazo político que ya no quedan posibilidades de transformación? ¿Es imposible recuperar el sentido de la política? Al menos lo dificulta. Impone varias restricciones para ejercer la actividad pública. Sin fondos propios, para algunos entrar en política significa incorporarse a un circuito de financiamiento, según lo señalado. Puede ser un lugar en el Estado, en donde sea posible recibir parte del excedente y sostener un mínimo grupo propio; puede ser en la interlocución con el mundo empresario, siempre ávido de guías que conozcan los caminos hasta la cima; puede ser hacia la sociedad, donde el interesado pasa por tener acceso a financiamientos con finalidades específicas. El onegeísmo de las almas sensibles frente al auge de las ONG.

En todos los casos importan poco las convicciones, la vocación y los resultados: importa la capacidad de elaborar e instrumentar nuevos negocios, o crear nuevas oportunidades. En un universo político monetizado —que ya se vuelve anónimo—, las oportunidades son como las ocasiones

²⁶¹ *Ibid.*, p. 85.

de generar recursos según Schumpeter: una nueva empresa, un nuevo procedimiento, la destrucción creadora.

Como las cotizaciones políticas varían de un día para otro, primero según el “mercado a futuro de los políticos”, que establece el precio actual de acuerdo con la influencia de cada uno en la decisión a tomar en el presente sobre algún asunto económico; segundo, por la viabilidad de supervivencia el día de las elecciones (que marca su permanencia y rentabiliza la preferencia del inversor financiero); todo ello con un ritmo acelerado, porque la política monetizada no admite retrasos: quien no juegue queda afuera. En la economía el tiempo es oro, y en la política monetizada el tiempo es plata. Por lo tanto las ocasiones de servir para aquellos que tengan vocación de servicio público a la vez que de poder político son escasas. Quedan los cataclismos, cuando caen los regímenes en descomposición.

V. El carácter histórico de las sociedades

En efecto, tal vez el talón de Aquiles de este edificio conceptual sea el carácter histórico de las sociedades. La naturaleza pasajera de las cosas debe ser limitada o neutralizada, a menos que surja un acontecimiento que devenga en catástrofe, mucho más por la incapacidad de lidiar con el acontecimiento mismo que por la gravedad en sí de los hechos. Es decir, por la incapacidad de “politizar” los conflictos de la realidad, que es lo que sucede cuando son evacuadas las finalidades de la actividad pública a beneficio de su rentabilidad. Una idea de finalidad le dará un sentido al problema, lo inscribe en un discurso de poder conservador, liberal, socialista o bonapartista, pero no lo considera *per se* un motivo de negocio: de la correcta apreciación del problema y de sus soluciones depende el grado de comprensión política que se tenga de la realidad.

En ausencia de todo paradigma, cualquier disfuncionamiento debe ser monetizado, puesto que es el limitado pero efectivo campo de inteligencia existente. Pagar –lo menos posible– es más rápido que resolver, o analizar, o tratar de actuar. Es, también, el único medio de comprensión de los problemas que existe. Después de todo, si alguien hace algún problema por cualquier cuestión, entonces es que quiere algo o más: la protesta tiene su lugar en la política monetizada, puesto que es posible fijar un precio. La maximización de la utilidad, cuya pertinencia aún debe ser demostrada

en el campo económico, ocupa aquí toda la extensión de la política monetizada, anónima.

La habilidad consiste en reconocer esos reclamos y contenerlos, según cada sector social (en algunos países, las capas medias prefieren el consumo imitativo, en otros la subsistencia, pero gracias a la monetización acertada, en ninguno el poder). No es que, en el fondo, la pobreza, la marginalidad, la desocupación, la violencia, la indefensión, la insalubridad, tengan un costo real que tiende a infinito; pero sí cuentan con un costo de oportunidad,²⁶² que es el que se reconoce, puesto que permite una gestión monetaria de esos problemas; y al prolongarlos, gana una justificación para perdurar, tanto frente a los necesitados como a los poseedores.

Volviendo al caso argentino, la monetización de la política no es un fenómeno reciente. La novedad es su magnitud y su actual función hegemónica; pero se manifestó con persistencia desde que éramos colonia española. A continuación, veremos cómo se practicó históricamente.

B. La práctica

Comportamiento histórico del *establishment* económico argentino

I. El marco del análisis

A veces los acontecimientos sorprenden por su magnitud y creemos que se trata de hechos inéditos. Es el caso de la actual crisis argentina, donde muchos comportamientos parecen desarrollados al amparo del impreciso concepto de globalización y al más expresivo de neoliberalismo, tomado como fatalidad inevitable; pero existen actitudes sociales que responden a matrices más añejas. Señala Fernand Braudel la existencia de diferentes niveles de historia: la historia de los acontecimientos, aquello que Cortázar calificó como *fast-food* de las noticias, que inunda nuestras pantallas, radios y diarios de modo cotidiano, al punto que las noticias de un mes

²⁶² Costo de oportunidad es lo que se deja de ganar con una decisión económica alternativa.

atrás parecen viejas de un siglo; a su vez, la historia de mediano plazo, se refleja en los ciclos de la economía, que se mide en lustros o decenios; y por último, la historia de largo plazo, que estudia los fondos culturales de la sociedad, aquello que cambia con mucha lentitud, donde encontramos las maneras de vivir, de percibir, de actuar de los diferentes grupos sociales.

Es en ese contexto que creemos que para analizar el comportamiento del *establishment* local, es necesario considerar su origen y desarrollo en los diferentes tiempos de la Argentina. No es nuestro objetivo hacer aquí una historia económica,²⁶³ sino analizar cómo cada grupo social dominante adapta las costumbres y usos de la época, como un disfraz de modernidad que esconde muchas veces patrones de comportamiento que responden a lógicas históricas. Estos *habitus*²⁶⁴ sociales se originan en un lugar y en un momento histórico, pero muchas veces ingresan en el “tiempo largo” y constituyen verdaderos modelos de comportamiento mientras pasan los años. De allí que consideremos necesario pensar en los momentos de nuestro pasado donde se gestó esta matriz de comportamiento; en particular en la etapa colonial y el momento de la independencia; luego, su impacto en la Argentina de 1880 al decenio de 1930, en particular a través de concesiones y contratos; su realidad actual, que por un inédito abuso de lenguaje se llaman “Patria Financiera” y “Patria Contratista”.

Para reducir el impacto de esa matriz de comportamiento nocivo hoy, para arrancarla de cuajo de la vida argentina mañana, es preciso conocerla, en sus orígenes, que dictan sus percepciones; en sus motivaciones, que modelan su conducta.

²⁶³ Existe una amplia bibliografía al respecto. Desde el clásico de Juan Álvarez sobre las Guerras Civiles Argentinas (Buenos Aires, Ediciones Eudeba, 1938; primera edición en 1914), hasta las obras más recientes de Mario Rapoport y su equipo, *La Historia Económica y Social de Argentina, 1880-2000*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 2000; Tulio Halperin Donghi, *Argentina. La democracia de masas*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1972; Aldo Ferrer, *La economía argentina, desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2004 (primera edición en México, 1963); Raúl Prebisch, *La crisis del desarrollo argentino: de la frustración al crecimiento vigoroso*, Buenos Aires, Editorial El Ateneo, 1986; y Norberto Galasso, *Historia Argentina. Desde los pueblos originarios hasta el tiempo de los Kirchner*, Buenos Aires, Colihue, 2012.

²⁶⁴ Véase Pierre Bourdieu, *La distinción, critique sociale du jugement*, Paris, Ed. de Minuit, 1979.

II. Minerales, mercaderes y contrabandistas: el nacimiento de la clase dirigente argentina

1. La época de la Colonia

Por ser poco conocida, la época de la colonia no es menos reveladora.²⁶⁵ En la conformación de la economía colonial encontramos una estructura social y un sistema político que interactuaron para crear determinados modos de producir, acumular y distribuir bienes y poder, muchos de los cuales han sobrevivido y forman parte del *habitus* de determinados grupos dominantes argentinos.

Las características fundamentales de la economía del período colonial son sabidas. Motivada por la explotación minera, la metrópoli estableció una firme dominación política e instaló monopolios que le permitían extraer minerales preciosos del Alto Perú y llevarlos a España. El comercio de metal “supera el 77% de todas las exportaciones”.²⁶⁶ En ese momento, la columna vertebral de la Argentina colonial es el trayecto del Alto Perú a Buenos Aires, donde se genera la poca actividad necesaria a la extracción minera: bienes y servicios (vivienda, transporte y alimentos), artículos escasos o de gran valor,²⁶⁷ en función de la demanda europea. En ese contexto, Buenos Aires es el puerto de salida de las riquezas, con la creación del Virreinato del Río de la Plata, en 1776. Toda la sociedad colonial gira en función de la metrópoli.

El desarrollo interno de estas colonias queda como consecuencia y reaseguro del sistema económico: poco o nada de educación, e instituciones religiosas para repetir los dogmas que vienen de España. La inquisición local veda la interpretación del pensamiento de Santo Tomás de Aquino en el sentido que “la legitima potestad que viene de Dios, la da o comuni-

²⁶⁵ Véase Sergio Bagú, *Economía de la sociedad colonial. Ensayo de historia comparada de América Latina*, Buenos Aires, Librería y Editorial El Ateneo, 1949; y *Estructura social de la colonia. Ensayo de historia comparada de América Latina*, Buenos Aires, Librería y Editorial El Ateneo, 1952.

²⁶⁶ Ricardo E. Rodríguez Molas, *Historia social del gaucho*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1982 (primera edición en 1968).

²⁶⁷ Véase Roberto Cortés Conde y Ezequiel Gallo, *La Formación de la Argentina Moderna*, Buenos Aires, Paidós, 1967, p. 12.

ca el pueblo”.²⁶⁸ Sólo hay desprecio hacia los indígenas, los mestizos, los criollos. Se establece un sistema de representaciones en torno al origen étnico correspondiente a una clase social, burlado muy de vez en cuando por criollos enriquecidos por el contrabando.

Porque la necesidad de manufacturas más o menos elaboradas, cuando no de mano de obra a través de la trata de negros, impusieron que la cerrada economía colonial abriese la puerta trasera del comercio internacional: el contrabando. Los primeros en violar las estrictas normas coloniales fueron los propios funcionarios, que pedían a cambio “*a very considerable present*” al decir de los comerciantes ingleses,²⁶⁹ e inauguran así el comportamiento de “acato, pero no cumplo” frente a la legislación vigente, destinado a una fama intemporal.²⁷⁰

Explotación minera y contrabando no son fenómenos aislados, sino que se solapan y hasta complementan. Los ingleses desembarcan esclavos y trasladan “barras de plata y pieles de cuero”,²⁷¹ los comerciantes de esclavos aprovechan para contrabandear manufacturas de origen europeo; las prohibiciones legales sirven para levantar el precio de las coimas de los funcionarios reales. Así es como navegantes ingleses, mercaderes y latifundistas locales comienzan un funcionamiento de mutuo provecho. Hay una monetización primitiva, en la que se mezclan los comportamientos imperiales de Inglaterra y España, con la avidez de los comerciantes ingleses y de Buenos Aires.

La acumulación económica depende de la intermediación; había producción de mulas para Potosí en Tucumán y de algunos bienes de consumo, ya sea de bienes y servicios para la explotación minera del Alto Perú, ya sea como proveedores de carne para los esclavos y cuero, ambas de exportación. No son clases ajenas: los beneficios de la trata y del contrabando sirven para comprar campos, que se valorizan por la demanda de cueros. Pero este estilo económico encierra, como todos los modelos, varios axiomas sociales necesarios para su sustentabilidad. En primer lugar, mantener y

²⁶⁸ Véase Arturo Enrique Sampay, *Las Constituciones de la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba, 1975, p. 7.

²⁶⁹ Ricardo E. Rodríguez Molas, *op. cit.* pp. 54 y ss.

²⁷⁰ Nicolás Shumway, *La invención de la Argentina. Historia de la una idea*, Buenos Aires, Editorial Emecé, 1993 (primera edición en inglés en 1991).

²⁷¹ Ricardo E. Rodríguez Molas, *op. cit.*, pp. 54 y ss.

acrecentar la propiedad latifundiaria. Las familias que se hubiesen instalado en el campo para criar ganado o arar la tierra son acusadas de “dañinas” y expulsadas. En segundo lugar, no hay espacio para las personas que no dependan de modo directo de este esquema económico: pasan a ser los “vagos y mal entretenidos”, a la orilla de la ley, objeto de represión. Se manifiesta así desde el principio, otra característica nefasta de la monetización de la política: tratar de aplastar de cualquier modo a todos los que se opongan a sus designios o simplemente no encajen en ellos.

2. La primera clase dirigente local

Nace la primera clase dirigente local. Sus ejes son la producción de minerales y cueros, la acumulación a través de la intermediación legal o ilegal, la distribución limitada a los selectos círculos locales. El deseo de rápido ascenso social marca la necesidad de sacar para afuera sin reinvertir en el lugar, profundizar la propiedad desigualitaria y criminalizar cualquier sector social ajeno. De esta matriz económica de antiguo régimen agravado por la colonia, nace la mentalidad tradicional, que aún estructura muchas conductas actuales.

¿Fatalidad en el nacimiento mismo de nuestra Nación, que ha de determinarnos por siempre? ¿Excusa histórica para la cleptocracia? Más bien resultado de opciones políticas, tanto locales como internacionales. Así es apreciable la diferencia entre la colonización en lo que serían Argentina y Estados Unidos. En el primer caso, colonias de explotación de riquezas naturales, sin ningún interés en acumular localmente y desarrollar el país que ocupan; en el segundo caso, colonias de poblamiento, que debieron auto sustentarse muy rápido. Diferencia de propiedad de la tierra, en donde el monopolio de la Corona española impedía el arraigo efectivo y el desarrollo de una clase de pequeños propietarios, aspectos que se dieron en el norte, donde el colono era dueño de su parcela.²⁷²

La monetización de la política todavía está en una fase embrionaria. Se lucha más por el poder (incierto) que por el dinero (escaso y concentrado).

Así llegamos al momento de la Independencia, donde confluyen intereses varios. El del comercio inglés, que intentó sin éxito apoderarse

²⁷² Véase Guillermo Vitelli, *Los dos siglos de la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Prendergast, 1999, p. 70.

de estas tierras y nos dio la primera epopeya nacional, pre-republicana; el de los mercaderes y latifundistas, que veían con buenos ojos sacarse la dominación española, pero conservando el orden social; y el de los patriotas que pretendían construir una sociedad diferente.

Esa sociedad futura era la de la máquina que suplía el trabajo del hombre, en el pensamiento de Belgrano, que planteaba la necesidad de “escuelas gratuitas donde pudiesen los infelices mandar a sus hijos sin tener que pagar cosa alguna”²⁷³ como requisito para dominar la tecnología; cuando Saavedra negaba la doctrina del derecho divino de los gobernantes; donde Moreno planteaba aprovechar los acontecimientos mundiales para que los pueblos “expliquen su voluntad general”²⁷⁴ por medio de una Constitución.

3. La lucha por la Independencia nacional

Para concluir sobre este período, acaso convenga rescatar aquí dos testimonios de la dinámica nacional que lanzó la Revolución de Mayo. Escribía Moreno que “los pueblos deben estar siempre atentos a la conservación de sus intereses y derechos; y no deben fiar sino de sí mismos. El extranjero no viene a nuestro país a trabajar en nuestro bien, sino a sacar cuantas ventajas pueda proporcionarse. Recibámoslo en hora buena, aprendamos las mejoras de su civilización, aceptemos las obras de su industria, y franqueémosle los frutos que la naturaleza nos reparte a manos llenas; pero miremos sus consejos con la mayor reserva, y no incurramos en el error de aquellos pueblos inocentes que se dejaron envolver en cadenas, en medio del embelesamiento que les habían producido los chiches y abalorios”.²⁷⁵ En cuanto a la propiedad, ligada por naturaleza a la cuestión social, Artigas manda repartir las tierras expropiadas a los “malos europeos y peores americanos”, cuidando que “los más infelices sean los más privilegiados”, para que los “sambos (...) indios y criollos pobres” tengan una tierra que cultivar.²⁷⁶

²⁷³ Véase Manuel Belgrano, *Correo de Comercio de Buenos-Ayres*, n° 30 del sábado 22 de septiembre de 1810.

²⁷⁴ Véase Arturo Enrique Sampay, *Las constituciones ...*, *op. cit.*, p. 8.

²⁷⁵ Véase Mariano Moreno, *Gazeta de Buenos-Ayres*, jueves 20 de septiembre de 1810.

²⁷⁶ Arturo Enrique Sampay, *op. cit.*, p. 18.

Terrible disyuntiva, la de fundar una Nación en lucha externa contra la potencia colonial, y en lucha interna, donde subyacía la elección entre la complementariedad de las incipientes manufacturas del interior con la producción agropecuaria del litoral, por una parte, o la incorporación del litoral al comercio mundial a través de la ganadería extensiva. Esta última solución planteaba mantener y aumentar el latifundio, así como liquidar las primitivas manufacturas locales, con el consiguiente deterioro del nivel de vida, por obra y gracia de la importación de productos europeos. De esa lucha económica también dependía la conformación política del nuevo país, así como su ordenamiento social. Al final, triunfaron las mentalidades más tradicionales, para que los mercaderes y contrabandistas pudieran devenir prósperos terratenientes: un orden colonial sin España. Sin embargo, por vez primera se elevó frente a esa matriz oligárquica el movimiento de la Revolución de Mayo, que con el 9 de Julio y las guerras de Independencia, marcaron el nacimiento de otra visión de la Argentina. También es una matriz que perdura.

III. Tierra, trigo, vacas y ferrocarriles: la Argentina agraria

1. El país nuevo y la conquista del desierto

La generación de 1880 construyó un país nuevo, que poco tenía que ver con el anterior. En ese período de luces y sombras, el esquema de crecimiento consistió en la incorporación de la Argentina al mercado mundial, con una articulación externa privilegiada con Gran Bretaña. Este modelo exigía una serie de condiciones: red ferroviaria, silos y puertos; inmigración masiva; instrucción primaria generalizada. El cambio fue asombroso. Entre 1900 y 1940 la población se triplicó, el capital instalado se multiplicó por 3,8; el producto interno bruto por 4,3; la inversión por 2,7; el consumo por 4,2; las importaciones por 2,1.²⁷⁷

²⁷⁷ Fuente: CEPAL, Análisis y proyecciones del desarrollo económico. *El desarrollo económico de la Argentina, I. Los problemas y perspectivas del crecimiento económico argentino*, México, 1959.

Expansión inusitada que generó esperanzas a la altura de los versos de Rubén Darío: “¡Hay en la tierra una Argentina!/ He aquí la región del Dorado, /he aquí el paraíso terrestre, /he aquí la ventura esperada” (*Canto a la Argentina*, 1910).

Al mismo tiempo cambió la configuración del poder. El “gobernar es poblar” de Alberdi y el “hay que educar al soberano” de Sarmiento constituyeron la agenda política. La política estaba en manos de la oligarquía terrateniente aliada a Gran Bretaña, que garantizó por boca del Presidente General Julio A. Roca (1880-1886 y 1898-1904) cincuenta años de paz y administración. Sorprendente profecía: en 1930 comenzó a agrietarse esa Argentina agraria, que perdió la hegemonía política y económica en el decenio de 1940.

El revés de la medalla es evocado rara vez. Sin embargo, la Argentina del Centenario sufría de graves desequilibrios sociales, políticos, económicos. En lo social, el *Informe sobre el estado de las clases obreras argentinas a comienzos del siglo XX*, de Juan Biale Massé²⁷⁸ describe las desigualdades sociales y regionales con crudo realismo. En el plano político, hasta 1912 se practicó una pseudo democracia violenta y fraudulenta. La matriz oligárquica heredada de la colonia se transformó, en particular a través de la incorporación de las elites del interior a la política de acumulación centralizada en la ciudad-puerto,²⁷⁹ la desaparición del gaucho como grupo social y la recodificación de la cultura nacional a través de la educación masiva, tanto para la población criolla como para el aporte inmigratorio.

Esta matriz tuvo su expresión en la conquista del desierto (fusiles Remington y telégrafo) y el reparto de las tierras conquistadas (en 1879). Además de la represión hacia la población indígena, fueron millones de hectáreas repartidas con arbitrariedad en forma de latifundios. Para el resto, sólo existía tenencia precaria. Después de la “conquista del desierto”, 67 propietarios eran dueños de 6.062.000 de hectáreas.²⁸⁰ Estuvimos muy lejos de la estructura granjera o de predios medianos de Estados Unidos.

²⁷⁸ Juan Biale Massé, *Informe sobre el estado de las clases obreras argentinas*, La Plata, Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, 2010 (publicado en 1904).

²⁷⁹ Véase Natalio R. Botana, *El orden conservador: la política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1994 (primera edición en 1977).

²⁸⁰ Véase Romain Gaignard, *La pampa argentina*, Ediciones Solar, Buenos Aires, 1989, citado por Mario Rapoport, *Historia económica, política y social de la Argentina*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 2000, p. 27.

No obstante, la expansión agrícola fue impresionante: de 580.000 hectáreas sembradas en 1872, se pasó a 6.000.000 en 1900 y a 22.000.000 en 1914.²⁸¹ Después del reparto de las tierras, su enorme valorización generó una especulación desenfrenada, que llevó a la crisis de 1890.

2. La producción agraria y los ferrocarriles

En el período que va desde 1880 hasta 1930, la producción agraria fue el motor del desarrollo. Entre los productores, un grupo de terratenientes acaparó las mejores tierras, a la que accedió casi gratuitamente y que con escasas inversiones le aseguraban una elevada renta; es el momento de la incorporación como *habitus* económico de producir a costos nacionales muy baratos y vender a precios internacionales muy superiores. A la intermediación de los tiempos de la Colonia se superpone la naturaleza rentística de la oligarquía que gobernó el país, que repite la pauta de acumular afuera y distribuir consumo suntuario en pequeña escala. Los otros grandes beneficiarios fueron los exportadores. Sólo el 25% de esa producción era absorbida por el mercado interno: al resto lo exportaban pocas empresas multinacionales europeas; cinco de ellas vendían el 70% de los embarques de trigo, 73% de los de maíz y 90% de los de lino.²⁸²

En otros casos de economías regionales, la situación fue peor. En el norte de Santa Fe, el comportamiento rentístico y depredador de una empresa inglesa agotó el quebracho.

Ligada a la disponibilidad de tierras estuvo la construcción de ferrocarriles, necesaria para la exportación agrícola. El Estado les garantizaba a las empresas un piso de beneficios, extensiones de tierra a ambos costados de las vías, exenciones arancelarias y fiscales. Fue un excelente negocio, en el cual se obtenían enormes ganancias, que se disimulaban para pagar menos impuestos; en particular, mediante la compra de materiales ferroviarios a precios muy elevados a subsidiarias inglesas de las empresas, práctica incorporada desde entonces a la matriz de comportamiento del *establishment*, en muchas otras actividades distintas del transporte.

²⁸¹ Véase Mario Rapoport, *op. cit.*, p. 58.

²⁸² *Ibid.*, p. 172.

3. El endeudamiento externo

Por su parte, el negocio financiero siempre estuvo presente. Ya el endeudamiento externo ruinoso había comenzado con el préstamo de la Baring Brothers en 1824, que empezó con una enorme estafa, ya que del millón de libras esterlinas contratado, sólo parecen haber llegado 160.000 libras.²⁸³

Los empréstitos se intensificaron después de 1860 y lo que quedaba después del pago de intereses, comisiones y desvíos, se destinó a gastos militares (guerra del Paraguay), obras de infraestructura y ferrocarriles. Se proponían sobre todo ampliar el área de influencia británica y vender servicios. Después vino el auge: en 1874 el total de inversiones británicas era de 23 millones de libras y en 1890 de 175 millones. En ese momento, los capitales buscaban rentabilidad, que era mucho mayor que en el país de origen. Señala Nicolás Shumway que “Avellaneda también continuó la lamentable práctica, iniciada por Mitre, de atender a la deuda existente con nuevos créditos, política que funciona razonablemente bien durante períodos de crecimiento rápido, pero que lleva al desastre durante las contracciones económicas”.²⁸⁴

²⁸³ Relata Norberto Galasso que los representantes argentinos estaban autorizados a rebajar la suma que se recibiría hasta llegar al 70% del valor nominal del empréstito, pero cerraron la operación por el 85%. Debían cobrar entonces 850.000 libras esterlinas sobre el millón de libras otorgado; pero informaron al gobierno argentino que se había pactado el 70% autorizado, con lo cual se quedaron ellos con el 15% equivalente a 150.000 libras esterlinas. Los negociadores eran el comerciante Félix Castro (argentino) y John Parish Robertson (inglés). Los representantes del gobierno argentino admitieron también que se descontaran los intereses adelantados por 2 años (al 6% anual) y el 1% adelantado, con lo que el saldo neto se redujo a 570.000 dólares. Se aceptaron también los pagos de comisiones para Baring Brothers y para los negociadores argentinos; además se pagó un viaje de Rivadavia. El dinero recibido por el empréstito, se redujo así a casi la mitad de la deuda contraída (552.000 libras esterlinas). Además, plantea Galasso que existen dudas acerca de si esos fondos llegaron a la Argentina: “Diversos investigadores no han podido detectar el ingreso de ese dinero. Sólo parecen haber llegado 20.678 libras cambiadas por metálico y 140.000 libras, en octubre de 1824, a través de órdenes u obligaciones negociables. Nada se sabe acerca de las libras restantes (392.022)”. Véase Norberto Galasso, *Historia de la Argentina*, tomo I, p. 236, Buenos Aires, Colihue, 2012.

²⁸⁴ Véase Nicolás Shumway, *La invención de la Argentina: historia de una idea*, Buenos Aires, Emecé, 1993, p. 303.

Tomar deuda externa ha sido gravoso para el país pero provechoso para los funcionarios que intervenían en las negociaciones. Félix Luna relata en su libro sobre el Presidente Roberto M. Ortiz, el caso de la comisión cobrada por el ex Presidente Agustín P. Justo en 1938. El general Justo había terminado hacía poco tiempo su período presidencial y estaba en Europa de vacaciones. Uno de los más importantes dirigentes del Partido Conservador, el Senador Antonio Santamarina, se enteró que estaba con poco dinero y le propuso al Presidente Roberto M. Ortiz que varios amigos se cotizaran para hacerle llegar fondos. El Presidente Ortiz organizó otra solución: “designarlo representante del gobierno argentino para firmar con un banco holandés un empréstito ya concedido. Con ese simple acto, Justo cobraría la comisión que habitualmente pagaban los banqueros en esos casos a los intermediarios”.²⁸⁵

El servicio de la deuda constituyó una pesada carga, aliviada por el *boom* de exportaciones que sobrevino a partir de 1891. Se ha estimado que entre 1880 y 1914, el servicio de la deuda insumió entre el 30 y el 40% de las exportaciones.²⁸⁶ El *stock* de capital extranjero que era insignificante en 1860, llegó en 1913 al 47% del capital fijo total por un total de 8.230 millones de dólares (que con el valor del dólar de febrero de 2018 serían equivalentes a 209.000 millones de dólares).²⁸⁷ En cuanto a los flujos financieros, entre 1900 y 1940 la entrada de capitales de largo plazo fue de 2.247 millones de dólares a precios de 1950 (es decir aproximadamente 23.500 millones a precios de 2018) y las remesas de intereses y utilidades de 3.467 millones de dólares a precios de 1950 (que equivalen a 36.000 millones a precios de 2018).²⁸⁸

Lejos de ser el paraíso del *laissez faire*, el Estado tuvo una presencia activa: la distribución del ingreso entre actividades agrarias e industriales dependía de la política económica general, que fijaba el gobierno a través del tipo de cambio, la tasa de interés, las tarifas de servicios públicos. Alrededor

²⁸⁵ Véase Félix Luna, Ortiz. *Reportaje a la Argentina opulenta*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1978, p. 135.

²⁸⁶ Véase Mario Rapoport, *op. cit.*, p. 36, sobre la base de John H. Williams, *Argentina international trade under inconvertible paper money, 1880-1900*, Harvard, 1920.

²⁸⁷ Cálculo realizado sobre la base de equivalencias del valor del dólar en el tiempo, fijadas por el U.S. Bureau of Labor Statistics (<http://bls.gov>).

²⁸⁸ CEPAL, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico. El desarrollo económico de la Argentina, Parte I*, México, 1959, pp. 28 y 29.

del Estado se constituyeron grupos de especuladores e intermediarios que aprovecharon concesiones y negocios de toda índole. En contraposición, en algunas épocas, el Estado también captó una parte significativa de los ingresos generados por el comercio exterior, sobre todo a través de los impuestos a la importación.

4. Los límites de la Argentina agraria

Aquí aparecen los límites de la Argentina agraria. Con la inmigración y el aumento de la población urbana crecieron también las actividades manufactureras y de servicios, así como las clases populares y medias que reclamaban mayor participación. Por su parte, la instrucción primaria masiva, necesaria para el nuevo modelo, así como la progresiva democratización que llegaría con la ley Sáenz Peña (1912), como premisa para alcanzar mayor sustentabilidad política, amenazaban las bases de dominación oligárquica ancladas en la mentalidad tradicional.

La creación de YPF en 1922 durante el gobierno de Hipólito Yrigoyen marca un peligroso antecedente para la oligarquía: el Estado puede ser instrumento de afirmación nacional. De allí la necesidad para la matriz oligárquica local de asegurarse el control del poder público cuando una crisis, la ruptura del contacto con la metrópoli económica o la profundización de procesos democráticos participativos pudiesen amenazar sus pautas de acumulación, distribución y consumo. Represión interna puntual, y luego a gran escala: golpe de Estado de 1930 y posterior fraude electoral, llamado “fraude patriótico”.

La industria de la carne, fundamental en el desarrollo de la época, es un ejemplo de los manejos de la oligarquía ganadera. En el caso de la pugna entre criadores, invernadores, frigoríficos y navieros, se produjo en el Senado de la Nación en 1935 el conocido debate de las carnes protagonizado por Lisandro de la Torre, en cuyo transcurso fue asesinado el Senador Enzo Bordabehere. Se probaron allí fraudes de los frigoríficos, abusos en contra de los ganaderos, evasiones fiscales y prácticas monopólicas.

Otros políticos, como Alfredo Palacios que denunció la condición miserable del interior argentino, o pensadores como Manuel Ugarte y Raúl Scalabrini Ortiz, se asomaron a la realidad política y económica. Escribe este último: “computé los elementos primordiales de la colectividad y verifiqué con asombro inenarrable que todos los órdenes de la economía argentina obedecían a directivas extranjeras (...) Ferrocarriles, tranvías, teléfonos y

por lo menos el cincuenta por ciento del capital de los establecimientos industriales y comerciales es propiedad de extranjeros, en su mayor parte ingleses. (...) Esto explica por qué en un pueblo exportador de materias alimenticias puede haber hambre; ha comenzado a haber hambre. Es que ya al nacer el trigo y el ternero no son de quien lo sembró o los crió, sino del acreedor hipotecario, del prestamista que adelantó los fondos, del banquero que dio un préstamo al Estado, del ferrocarril, del frigorífico, de las empresas navieras... de todos menos de él”.²⁸⁹

IV. El modelo troglodita: de las “cuevas” al poder

El último golpe militar impuso un modelo económico y financiero neoliberal que se instaló en el período 1976-1983, conoció su auge en el decenio de 1990 y al momento de publicar estas páginas parece arreciar de nuevo sobre la Argentina. Los ejes de este modelo son determinadas “reformas estructurales”, tales como el achicamiento del Estado mediante la privatización de las empresas públicas, la redistribución regresiva del ingreso, la pérdida de derechos laborales, la liberalización comercial y la apertura irrestricta para los flujos de capital. La ley de entidades financieras de Martínez de Hoz marca el protagonismo otorgado a las finanzas desreguladas y cambia la naturaleza del desarrollo nacional.

Por primera vez en la historia, más que apoyar a distintos modelos de crecimiento productivo, como sucedió con la Argentina agraria desde 1880 y la Argentina industrial desde la transición de 1930-1945, el sector financiero pasó a constituirse en el “núcleo duro” de una manera de acumular, producir y distribuir. Este fue el resultado de factores internos, como la política macroeconómica de 1976 a 1983 y la desregulación financiera iniciada en 1977, así como de condiciones externas propicias. La matriz oligárquica moderna diseñó una sociedad económica basada en la extracción y concentración de riqueza en manos de un grupo reducido de grandes empresas y bancos, nacionales y transnacionales.

²⁸⁹ Norberto Galasso, *Raúl Scalabrini Ortiz y la penetración inglesa*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1984, p. 22.

Todo ello condujo a la crisis del 2001-2002, que nos llevó al borde de la disolución nacional. Estábamos en el peor de los mundos posibles, con 14 monedas provinciales, los depósitos bancarios bloqueados y dependencia total del Fondo Monetario Internacional (FMI), que ya estaba instrumentando la dolarización.

Esta fue la situación social y económica que provocó el modelo de renta y financiero, que destruyó gran parte del sistema productivo, devastó la industria, dilapidó el patrimonio nacional, multiplicó la desocupación, deterioró los salarios reales, redujo la inversión, cerró el crédito interno y externo. Lo confirman los resultados económicos, medidos por el producto interno bruto por habitante: la Argentina agraria (1880-1945) creció al 1,3% anual; la industrial (1946-1975) al 2,1%; y la rentística financiera (1976-2002) decreció al -0,2%.²⁹⁰

V. El conflicto por la apropiación y la utilización del excedente económico

1. ¿Qué es el excedente económico?

Una de las mayores pugnas económicas es por la apropiación y la utilización del excedente económico. Hablamos de un tema central, donde los roles del Estado y del mercado permiten apreciar en los hechos lo que llamamos relaciones de fuerza. Veamos de qué se trata.

En lenguaje común, el excedente económico es lo que le queda al empresario después de haber realizado todos los gastos de producción, incluidos los pagos de salarios, de impuestos y la depreciación del capital. En lenguaje más técnico, es el producto interno bruto (PIB), menos la desvalorización del capital, menos el costo de subsistencia de la mano de obra empleada. Su magnitud depende de la diferencia entre precios y costos; en este caso, su ampliación resulta de la reducción de costos (por ejemplo, baja de los salarios), o aumento de la productividad (inversiones, investigación, organización de la producción y distribución).

²⁹⁰ Angus Maddison, *L'économie mondiale. Une perspective millénaire*, París, OCDE, 2002.

En esa perspectiva, también está la posibilidad de extender los mercados, ya sea en el ámbito interno, el regional latinoamericano y el internacional. La ampliación de los mercados permite aprovechar las economías de escala (con lo que se reduce el costo unitario, sobre todo en las manufacturas), incrementar la masa de las ganancias y, posiblemente, ganar poder oligopólico para ampliar el margen de beneficio.

Una forma particular del excedente es la renta, que se extrae de la propiedad de la tierra, los inmuebles o los activos financieros. En el primer caso se trata de rentas naturales, que dependen de los bajos costos de la producción local, frente a los altos precios internacionales de esos productos (como por ejemplo la producción agrícola pampeana); el último caso se refiere a las rentas financieras.

2. ¿Qué se hace con ese excedente?

El excedente económico tiene varios destinos, como el consumo suntuario, las inversiones y la fuga de capitales. Para elaborar una política económica es importante evaluar la magnitud de ese excedente y la importancia relativa de sus componentes. Una estimación realizada por José Sbattella y su equipo referida a 2011, juzga que el 55% del producto interno bruto (PIB) se transformaba en excedente económico y, dentro de él, su destino era consumo suntuario (59%), inversión productiva (31%) y fuga de capitales (10%). A su vez, los otros componentes del PIB, que son el costo de reproducción social, es decir, los gastos de mantenimiento de la mano de obra, insumían el 34% del PIB; y la depreciación del *stock* de capital, el 11%.²⁹¹

3. La fuga de capitales

Un componente significativo del PIB son las transferencias de recursos al exterior, en primer término la fuga de capitales. El *stock* acumulado

²⁹¹ Véase José Sbattella y colaboradores, “El excedente económico y sus usos en la Argentina de la posconvertibilidad (2003-2011)”, Buenos Aires, *Realidad Económica*, mayo-junio de 2013. La definición utilizada de inversión productiva no incluye los consumos suntuarios, como la construcción de viviendas a los que no acceden los sectores medios y bajos. A la vez, se incorporan como inversión productiva a la educación superior (pública y privada), a la investigación de ciencia y técnica y a la cultura.

de activos de argentinos en el exterior se ha calculado para 2012 en alrededor de 374.000 millones de dólares, esto es el 65% del producto interno bruto.²⁹² Es decir, que residentes en el país tenían en sus cuentas y bienes en el exterior una suma equivalente a las dos terceras partes del producto interno argentino de un año. Posteriormente, actualizando las cifras, Jorge Gaggero estimó que en 2016 esa suma era cercana a los 500.000 millones de dólares (equivalentes a 92% del PIB).

4. El conflicto

El conflicto de fondo queda planteado entre la función del Estado y del mercado, tanto en la generación del excedente económico, como en la regulación –o no– de su uso. Es una cruda cuestión de poder político y económico, que expresa los intereses de los diferentes grupos. Es también una decisión clave acerca del mecanismo de acumulación y distribución del ingreso: en un esquema se fortalece el mercado interno de bienes y servicios consumidos por la mayoría de la población, que pueden ser cubiertos en gran medida por la producción interna, y se ofrece oportunidades de inversión a las empresas locales, inversión privada que es complementaria con la pública.

La inversión y la ampliación de la escala de producción permiten incorporar tecnología y aumentar la productividad, lo cual amplía las posibilidades de exportaciones no primarias y también la capacidad de pagar salarios más elevados, lo cual daría lugar a un círculo virtuoso de inversión, crecimiento y distribución más equitativa del ingreso. Dentro de este esquema no se marginaliza a los sectores primarios, sino que por el contrario se los potencia mediante mayor tecnificación, la innovación de producto y de proceso, y la industrialización de las materias primas.

²⁹² Véase Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR), *Fuga de capitales III. Argentina (2002-2013)*, Jorge Gaggero, Magdalena Rua y Alejandro Gaggero, *Magnitudes, evolución, políticas públicas y cuestiones fiscales relevantes*, diciembre de 2013. La estimación de capitales fugados se realizó por el método residual de balanza de pagos e incorporando su rendimiento financiero mediante criterios conservadores. El PIB en dólares corrientes fue tomado de <https://www.minhacienda.gob.ar/datos/>.

De allí que una política que responda al interés nacional, trataría de disminuir de modo sustancial los consumos suntuarios y la fuga de capitales. Ya lo expresó Raúl Prebisch de modo contundente: “la transformación del sistema exige, ineludiblemente, elevar el ritmo de acumulación de capital reproductivo sobre todo a expensas del consumo de los estratos superiores. El uso social del excedente permite hacerlo difundiendo la propiedad del capital a la fuerza de trabajo gracias al excedente de las grandes empresas que concentran la mayor parte de los medios productivos”, mediante los impuestos que sobre ellas carga el Estado para financiar la inversión en infraestructura y los servicios públicos. Prosigue Prebisch: “En el resto de las empresas, la mayor acumulación se haría por los mismos propietarios”.²⁹³ De tal modo, se podría financiar en prioridad la inversión productiva y una parte de los gastos del Estado de Bienestar, antes que el consumo de las clases altas y la fuga de capitales.

En el fondo, lo que está en juego es si existirá un Estado de Bienestar u otro neoliberal o neoconservador; en otros términos, si se aplicará un programa de inclusión u otro de exclusión social.

VI. Algunas conclusiones

El comportamiento del *establishment* recorre la historia argentina y precede a la existencia misma de la República. La especulación y el contrabando existían en tiempos de la Colonia. El aprovechamiento abusivo delictivo de contratos, concesiones y compras del Estado tiene larga data, así como los manejos políticos en busca de rentas y de beneficios. Pero siempre existió, al lado de esa matriz, contra su naturaleza nefasta, una corriente de pensamiento y de acción que abreva en otras fuentes. La realidad era muchas veces injusta, pero la explotación de personas y recursos era culposa hasta para sus ejecutantes. Así tuvimos momentos de grandeza, cuando vastos sectores nacionales asumieron con inteligencia y compromiso, también con coherencia, las necesidades y los derechos populares. La matriz oligárquica quedaba relegada y la política asumió su jerarquía y primaron otras visiones. Hubo épocas en las que prevaleció el Bien Común.

²⁹³ Raúl Prebisch, *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*. México, Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 47.

LIBRO II
EL PODER *EN EL* ESTADO

INTRODUCCIÓN

1. El poder *del* Estado y el poder *en el* Estado

Uno de los primeros acercamientos a lo que sucede en la realidad política es la diferenciación entre el poder *del* Estado y en poder *en el* Estado. Es necesario analizar las características y el poder del que dispone el Estado (como hacemos en el libro I); pero además es preciso examinar no sólo cómo actúan dentro del Estado las instancias institucionales, sino también cómo diferentes actores sociales ejercen –o pretenden ejercer– un estilo de poder político que influya en lo económico, social y cultural. También, en casos excepcionales, algunas instituciones estatales ejercen poder por cuenta propia, como fue el caso de las fuerzas armadas y el Poder Judicial. Son las relaciones de fuerza.

De acuerdo con el concepto de poder social que define Hermann Heller, “el poder social organizado puede ser definido como el tipo de poder que es engendrado y mantenido por la actividad conjunta humana, guiada por una serie de reglas convenidas más o menos explícitamente, y que se convierte en acción mediante órganos especiales que deciden acerca de esas reglas y las determinan”. De allí surge una definición del

Estado “como una organización territorial capaz de imponer su poder con respecto a todas las otras asociaciones y personas dentro de sus límites, y en consecuencia de regular y dar una expresión integrada a las actividades sociales interrelacionadas de sus habitantes”.¹

Continúa Hermann Heller: “El Estado se diferencia de todos los otros grupos territoriales de dominación por su carácter de unidad soberana de acción y decisión. El Estado está por encima de todas las demás unidades de poder que existen en su territorio por el hecho de que los órganos estatales ‘capacitados’ pueden reclamar, con éxito normal, la aplicación, a ellos exclusivamente reservada del poder físico coactivo, y también porque están en condiciones de ejecutar sus decisiones, llegado el caso, frente a quienes se opongan a ellas, por medio de todo el poder físico coactivo de la organización estatal actualizado de manera unitaria”.² Este concepto fue desarrollado en el Libro I.

Pero el hecho de que el Estado esté “por encima de todas las demás unidades de poder”, no implica que otros actores de índole económica y social carezcan de influencia política (esto es, el poder *en el* Estado). Afirma Hermann Heller que “el poder político es ejercido no sólo por el Estado, sino también por asociaciones políticas más pequeñas dentro de él: organizaciones políticas extendidas dentro de los límites del Estado, así como aquellos grupos –iglesias, asociaciones empresarias, sindicatos obreros y organizaciones parecidas– que no tienen funciones políticas que les sean inherentes. No todo poder político es poder del Estado; pero, por lo menos para los grupos concernidos, todo poder político es potencialmente poder del Estado”.

Según Heller, debe considerarse “a la unidad objetiva de acción del poder del Estado como la resultante de todas las fuerzas que actúan dentro y fuera, incluyendo las de los oponentes. El núcleo de poder tiene poder en el Estado pero no el poder del Estado. Es ciertamente imposible imaginarnos un poder estatal sin la solidaridad política de un núcleo de poder; pero el poder del Estado sólo surge en el momento que el núcleo de poder realiza

¹ Véase Hermann Heller, “Power, political”, en la *Encyclopaedia of the Social Sciences*, Nueva York, The Macmillan Company, 1948 (primera edición en 1933), vol. 12, p. 301.

² Véase Hermann Heller, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1955 (primera edición en alemán en 1934), p. 255.

su propia comunidad de voluntad y de valores frente a los adherentes y opositores mediante la persuasión o la coacción”.³

Por su parte, Arturo Enrique Sampay sostiene que existe una conjunción entre el Estado y la sociedad: el Estado no es otra cosa que la sociedad políticamente organizada. Ya lo dijimos, pero vale la pena repetirlo. No se trata, pues, de sujetos diferentes, sino que la sociedad es la materia, y la organización política la forma del Estado. Y es el Estado el que tiene el monopolio de la violencia legítima.

De este modo –como lo señala Hermann Heller– “el poder del Estado se diferencia de todas las otras formas de poder político porque tiene a su disposición el orden jurídico establecido y asegurado por órganos estatales”.⁴ Así, si consideramos que el Estado es el ente cuya organización es fruto de la política, sabemos que existen otras entidades, que adquieren carácter político cuando buscan influenciar las decisiones de gobierno, gerenciar u ocupar una parte del Estado, o convertirse en la conducción del Estado. Por cierto, es la misión de un partido con militantes, y su explícita razón de ser; como lo es también el comportamiento de algunas “organizaciones no gubernamentales” que proclaman su pertenencia a la sociedad civil, esconden su vocación de poder, y buscan una parte del Estado.

En definitiva, como señalamos en la introducción del libro I, es político lo que tiene que ver con el poder del Estado. Desde adentro del Estado (el poder *del* Estado por sí mismo) o desde afuera (el poder *en el* Estado, que ejercen instituciones u organizaciones sobre el Estado). Y todo el resto es literatura.

2. Poder social y poder político

¿Cuál ha sido la importancia del poder social? En la historia, el poder político ha estado influenciado en diversos grados y distintas modalidades por otros poderes que no son políticos *per se*, pero que inciden en la distribución del poder del Estado. Varios de los más importantes son el poder religioso, el poder militar, el poder económico-financiero y el poder comunicacional y cultural. Lo llamamos “poder social”.

³ *Ibid.*, pp. 258 y 259.

⁴ *Ibid.*, p. 223.

Un estudio realista del Estado no puede omitir la consideración de sus instituciones y organizaciones. Ya en 1862 Ferdinand Lassalle comprobaba que la constitución real que rige en todo país no es la escrita sino la que surge de las relaciones efectivas de poder. Lasalle toma la Prusia de su época, y así es como señala como parte de la constitución real de Prusia al Jefe del Estado, al ejército, la justicia, la administración, la nobleza influyente, la bolsa, los banqueros e industriales, la conciencia general, la burguesía y los trabajadores.⁵

Para un análisis de las organizaciones con suficiente poder social y clara vocación por la disputa de poder en la Argentina, nos referiremos a varios tipos de organización que tienen y ejercen una influencia relevante, tanto en la decisión de actos de gobierno como en la configuración política nacional actual (que configura la dinámica política).

Para ello, reseñaremos la naturaleza y acción de diversas organizaciones de la sociedad, en extremo diversas, con objetivos disímiles, pero que en la construcción y permanencia en el tiempo de su esencia articulan, en un momento dado –o en todos– parte del poder de Estado (cuando no el Estado mismo). Puesto que este es un “manual” y no una “enciclopedia”, sólo nos referiremos a las organizaciones que ejercen hoy –a nuestro juicio– un poder real relevante.

Veremos primero algunas agrupaciones que en la actualidad inciden de modo directo en las relaciones de fuerza (sociales) y marcan la dinámica política (estatal), como los partidos políticos, los medios de comunicación, las asociaciones empresarias y los sindicatos obreros, y la Iglesia Católica. Luego será el turno de examinar la acción del Poder Judicial, que si bien forma parte del Estado, a veces influye sobre la acción de los otros poderes, en confluencia con actores privados. Por último, analizaremos algunos actores económicos con fuerte influencia política, como son el sector agrario y el sector financiero.

De este modo procuraremos llevar a cabo en este libro II el análisis razonado y realista de la estructura de cada una de esas agrupaciones, su acción, las teorías que proclaman y las prácticas concretas que instrumentan en la realidad.

⁵ Véase Ferdinand Lassalle, *¿Qué es una constitución?*, Conferencia pronunciada en Berlín, en abril de 1862.

CAPÍTULO 1

LOS PARTIDOS POLÍTICOS

A. La teoría

I. Los partidos políticos como elementos esenciales de la democracia

1. Significado y jerarquía constitucional de los partidos políticos

Los partidos políticos son formaciones sociales, unidades estructuradas en torno a una concepción política y a intereses comunes que manifiestan representar, y cuya vocación por la conquista del poder es explícita.⁶ Es decir, para que exista un partido político se requieren dos condiciones: en primer lugar, que un grupo de ciudadanos pueda asociarse en función de coincidencias ideológicas y de intereses; luego, que la finalidad sea obtener

⁶ Véase Pietro Virga, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milan, Dott. A. Giuffrè editore, 1948, p. 15.

poder político. En ciertos casos, varios partidos políticos pueden agruparse para constituir grupos electorales (con vistas a una determinada elección), o bloques parlamentarios (para actuar en conjunto en las cámaras legislativas), o constituir un Poder Ejecutivo de coalición.

Desde el punto de vista jurídico, puede considerarse a los partidos: i) como asociaciones jurídicas, caracterizadas por tener multiplicidad de miembros, organización estable, objetivos comunes y relación jurídica; ii) como órganos del Estado, por su participación en los procesos electorales y su intervención en los casos que determinen la Constitución o la ley; iii) como instituciones, ya que se dan sus propios principios, estatutos y normas de acción política y tienen facultades administrativas, disciplinarias y de recaudación de fondos; y iv) como elementos del sistema de gobierno, pues son decisivos en la constitución y funcionamiento de gobiernos presidencialistas y más aún parlamentarios, y por el control que ejercen sobre la acción de gobierno.⁷

A veces, para determinar la índole de un régimen de gobierno, es tanto o más ilustrativo conocer cuál es el sistema electoral que utiliza, que las normas de la Constitución política del Estado. Por ejemplo, el sistema parlamentario de elección uninominal por circunscripciones tiende a generar mayorías más claras propicias al bipartidismo; y con la representación proporcional, predomina el multipartidismo.

Uno de los ejes de la convivencia civilizada es la práctica de la democracia, en tanto la política obra como superación (o sublimación) de la violencia. El quiebre democrático expresado de modo reiterado por fraudes electorales, golpes militares, proscripciones o represión, ha sido uno de los peores traumas de la historia argentina y latinoamericana.

En efecto, donde la resolución de las relaciones de fuerza pasa por la violencia, la política en su forma democrática desaparece. Puede quedar una pantomima de política, que es una representación incompleta de su dinámica, puesto que faltan los principales actores, como fue la Argentina del decenio de 1930 con la exclusión del radicalismo y el fraude electoral; y desde 1955 a 1973, cuando el peronismo y su líder estaban proscriptos. Cuando no hay ni legitimidad de origen ni legitimidad de funcionamiento, los regímenes políticos suelen terminar en catástrofes.

⁷ *Ibid.*, pp. 25 a 33.

El aumento de la politización de la sociedad parece ser una condición necesaria para una democracia fuerte, puesto que permite la resolución no violenta de los conflictos producidos por las relaciones de fuerza. No está mal que la sociedad esté “partidizada”, desde el momento que las instituciones y los procedimientos democráticos permiten acordar sobre cómo no estar de acuerdo. Sostiene André Comte-Sponville que la política es el arte de vivir juntos en un mismo Estado. La política “es la gestión no guerrera de los conflictos, de las alianzas y de las relaciones de fuerza (...) a la escala de una sociedad. Es entonces el arte de vivir juntos, en un mismo Estado o en una misma ciudad (*polis*, en griego), con gente que uno no ha elegido, por las cuales no tiene ningún sentimiento particular, y que son rivales en muchos aspectos, tanto o más que aliados. Esto supone un poder y una lucha por el poder. Supone un gobierno y cambios de gobierno. Supone enfrentamiento, pero con reglas; compromisos, pero provisorios; en fin, acuerdos sobre el modo de resolver los desacuerdos. De otro modo, no habría más que la violencia, y esto es lo que la política, para existir, debe ante todo impedir. Comienza donde se detiene la guerra”.⁸

2. Importancia de los partidos políticos para el buen funcionamiento de un sistema democrático

Los partidos políticos constituyen el instrumento de mediación indispensable, la “bisagra” entre la sociedad y el Estado. Son el instrumento que vincula a la voluntad ciudadana con las instancias de decisión. La incidencia de cada partido en la dinámica política que dictan las relaciones de fuerza, está en relación con la capacidad de organizar a grupos sociales y de elaborar programas, o al menos lineamientos generales, que expliquen cómo enfrentar los problemas más importantes del país. No son las únicas organizaciones que actúan en este ámbito, pero tienen vocación para manejar el Estado y pueden proponer políticas globales y proyectos de país.

La Constitución Nacional determina que el pueblo gobierna por medio de sus representantes; y esos representantes son elegidos entre candidatos designados por los partidos políticos. Esta situación que existía en los hechos, ha sido incorporada a la Constitución Nacional, que en su artículo

⁸ Véase André Comte-Sponville, *Présentations de la philosophie*, Paris, Albin Michel, 2000, p. 30.

38 les otorga jerarquía constitucional: “Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos para cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y la capacitación de sus dirigentes. Los partidos deberán dar publicidad al origen y destino de sus fondos y patrimonio” (artículo 38).

En síntesis, de acuerdo con la Constitución Nacional, sin la “encarnadura” de los partidos políticos, no puede funcionar un régimen democrático representativo; sin ellos las instituciones girarían en el vacío o, peor aún, serían fácil presa de otras organizaciones que no son presentadas en sociedad como partidos políticos, pero que asumen de hecho sus objetivos con otros métodos, aunque provengan del ámbito empresario o comunicacional.

Los estudios clásicos sobre el tema, como el de Maurice Duverger, destacan la importancia de los partidos en la acción de los gobiernos. “Quien conoce el derecho constitucional clásico e ignora el papel de los partidos, tiene una visión falsa de los regímenes políticos contemporáneos; quien conoce el papel de los partidos e ignora el derecho constitucional clásico, tiene una visión incompleta pero exacta de los regímenes políticos contemporáneos”.⁹ Entre las actividades principales de los partidos políticos está la definición de un programa de gobierno, la propaganda, la movilización electoral, la formación del personal político y cuando conducen el Estado, suelen decidir la acción de gobierno. En el cumplimiento de esas funciones, están influenciados por múltiples factores: la ideología predominante entre sus miembros, los intereses que defienden, las formas organizativas y el financiamiento que los sostiene.

En primer lugar está la ideología, que les marca su naturaleza. Los partidos políticos han sido definidos como una reunión de hombres que profesan la misma doctrina política.¹⁰ Sea por ideología, por tradiciones sociales, por razones religiosas, por pertenencias regionales o étnicas, por

⁹ Véase Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 376.

¹⁰ Véase Benjamin Constant, *De la doctrine politique qui peut réunir les partis en France*, París, Hachette BnF, 2014, edición original de 1816.

adhesiones a caudillos, el hecho es que surgen los partidos políticos; y en su acción defienden intereses comunes. En ese contexto, los partidos están influenciados por múltiples factores.

La “anatomía” de los partidos políticos es fundamental en su acción; según Maurice Duverger, las formas de organización de los partidos influyen en su acción tanto o más que su ideología o su composición social. Así, distingue los partidos de cuadros y los partidos de masas, según se basen en el reclutamiento de notables o se dirijan al pueblo. Estas diferencias son reflejadas tanto por la composición social (partidos de “burgueses”, de clase media, de “proletarios” o “alianza de clases”), como por las formas organizativas que adoptan y por el financiamiento que reciben.

Los partidos de cuadros tienen por eje la construcción política a través de personalidades destacadas por un profesionalismo específico como también por su conocimiento social. El compromiso de estos notables queda plasmado en la conformación de las listas para las elecciones. Por el contrario, los partidos de masas buscan la construcción de poder a través del mayor reclutamiento posible de miembros. “Los partidos de cuadros corresponden a los partidos de comités, descentralizados y débilmente articulados; los partidos de masas corresponden a los partidos basados en secciones, más centralizados y fuertemente articulados”.¹¹

II. Partidos políticos y sistemas electorales

El sistema de partidos también está relacionado con los sistemas electorales. La representación proporcional y el escrutinio mayoritario de dos vueltas promueven la formación de múltiples partidos; mientras que el escrutinio mayoritario a una vuelta impulsa el bipartidismo. Ambas soluciones tienen sus consecuencias políticas. Con representación proporcional y multipartidismo, es probable que no haya mayorías absolutas y que los partidos deban negociar; de allí que sea un régimen proclive al mantenimiento del *statu-quo*: es muy difícil ejecutar reformas de fondo sin mayorías claras; sirve para deliberar más que para ejecutar. En cambio, en el régimen mayoritario, lo común es que exista un partido con mayoría

¹¹ Véase Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 95.

absoluta, con poder político para cumplir su programa de gobierno, que puede incluir reformas profundas.

Como vimos, los partidos políticos son inherentes a la existencia de una democracia representativa, ya que constituyen la vía de transmisión indispensable entre la “sociedad civil” y la conducción del Estado. En cambio, los términos cambian en una democracia participativa, en la que los canales de comunicación son diferentes. Por su misma índole, la participación involucra directamente a los interesados, según sea el tema a considerar; y en la mayoría de los casos, los partidos políticos comparten el protagonismo. Por ejemplo, en el presupuesto participativo aplicado en municipios de Brasil, algunos fondos son distribuidos de manera directa por la comunidad, con independencia de los partidos representados en los Consejos Municipales (que después ratifican lo actuado).

Digamos también que la posibilidad de participación directa de los ciudadanos en los asuntos políticos es más factible y por cierto más efectiva en pequeñas comunidades. Así, en Suiza existe desde el medioevo la institución de la “*Landsgemeinde*” (comunidad del territorio), donde los ciudadanos de un determinado cantón o ciudad toman las decisiones políticas a cielo abierto (sin secreto del voto). Es más complejo pensar en sistemas participativos cuando hablamos de electorados más numerosos, o de problemas más complejos, y es en absoluto irrisorio pensar que puede existir una “democracia directa electrónica” basada en los recursos tecnológicos de Internet. En este último caso, no solo es un error pensar que la tecnología puede resolver los problemas fundamentales de la política, sino que la propia estructura de Internet permite con facilidad la manipulación de resultados, habida cuenta de las pocas grandes empresas que manejan la Internet.

Obtenida la conquista fundamental que significa la incorporación de los partidos políticos a la Constitución, es necesario dotar a los partidos de los instrumentos necesarios para que desempeñen sus funciones como actores plenos en la disputa por la conducción del Estado. Un sistema de partidos que sea sólido, puede articular la representación de diferentes sectores sociales, tanto de sus intereses como de sus aspiraciones, dentro de la pugna por el gobierno del Estado. Un sistema de partidos que sea débil, dejará paso a otras organizaciones que los suplantarán en la dinámica política.

Pueden ser los medios de comunicación, cuyo tamaño corporativo e impacto social a veces influye en la fijación de la agenda política y en el carácter de las decisiones que se adoptan (aunque sin la exigencia de ren-

dición de cuentas que tienen los partidos a cada elección); pueden ser los grupos económicos, mediante el financiamiento más o menos explícito o implícito a tal o cual candidato. Así es como aparecen las “democracias de baja intensidad”, con la debilidad de los partidos, con su falta de representatividad, con la uniformización de los discursos a gusto y *piacere* de los diferentes tipos de *establishment*.

Estas fallas en la organización y en la acción de los partidos políticos tienen consecuencias muy graves, que llevan tanto a la despolitización de la sociedad como a la mercantilización de la política. Por una parte puede llegarse a la desaparición de la política a manos del *management*; y en el otro a la práctica de la política como negocio, como lo vimos en el análisis de la monetización del lazo político.

III. Financiamiento de los partidos políticos

1. Necesidades de financiamiento

Hablar del financiamiento de la política es entrar en un terreno donde se cruzan una necesidad –que los partidos políticos funcionen–, con diferentes lógicas sociales. Es también un terreno que se ha tornado difícil de estudiar con objetividad.

En efecto, la abundancia de análisis expeditivos y superficiales recorre y en gran medida estructura este campo de estudio. Pese a ser indispensables para el funcionamiento democrático del Estado, los partidos políticos sufren un permanente desprestigio moral, en parte por el desgaste constante que los medios masivos de comunicación les infligen; en parte por textos normativos poco claros, sin hablar de las tribulaciones que pueda tener la misma vida partidaria.

De este modo, la misión de los partidos políticos está deslegitimada, lo que tiene graves consecuencias. Cierta lógica moral pretende que la actividad política sea honoraria, y si no lo es, “allí está la prueba que todo aquel que milite en política sólo busca dinero”. La consecuencia de esta opinión es que los políticos reciban financiamiento por vías opacas e indirectas, o que la actividad política esté reservada a grupos solventes (empresarios, por ejemplo). En este último caso habría menos corrupción asociada a la política, dado que estos moralistas otorgan a los ricos una saciedad ya obtenida, por

lo que suponen que no correrán atrás de los fondos públicos. “Como ya tiene mucha plata no robará”, suelen decir con infinita ingenuidad.

Este concepto expresa un profundo desconocimiento sobre el origen y la expansión de las grandes fortunas privadas de la Argentina, donde ha sido central el rol de la “Patria Contratista” o del sector financiero especulativo, ambos en estrecha dependencia de las decisiones del Estado (por las contrataciones de obra pública, por un lado; por la fijación de tasas de interés y tipo de cambio, amén de los rescates con dinero público, por el otro).

Por cierto, esta tormenta moral hecha de mucha teoría abstracta y poca práctica concreta, desconoce tanto las necesidades de los partidos políticos para la vida democrática de un Estado, como el rol que los partidos juegan como representantes de la sociedad civil, así como la selección y circulación de los grupos dirigentes en la conducción del Estado. Pareciera que, por obra de los prejuicios dominantes, fuera posible volver a formas de sufragio censitario o de “voto calificado”, para alejar a las masas incultas de la resolución política de sus propios problemas.

En la realidad, esta aplicación de la moral sobre la política, nunca mejor expresada que en la cuestión del financiamiento de los partidos, opera con un efecto enmascarante, en el sentido de Claus Offe.¹² Lejos de frenar las prácticas delictivas del financiamiento oculto, denuncia siempre para el mismo lado. Los partidos populares son cuevas de corrupción y clientelismo; las expresiones políticas oligárquicas ya tienen los medios de sus ambiciones y suelen presentar sus incursiones en política como una actividad filantrópica.

El tema del financiamiento de los partidos políticos es fundamental para el funcionamiento de la democracia como sistema, ya que está ligado a la capacidad de acción, la transparencia y la independencia de los partidos. Un partido político sin recursos tiene graves dificultades para difundir sus ideas y propuestas, no puede llegar a la opinión pública y a sus militantes o simpatizantes; así es imposible el cumplimiento de uno de los requisitos de la democracia, que consiste en que las minorías puedan convertirse en mayorías.

Por otra parte, si los recursos con los que actúa un partido político –o una parte de ellos– fueran ilegítimos o inmorales, la función democrática queda desvirtuada. Por ejemplo, si los partidos son financiados por los interesados en que sean adoptadas o desechadas determinadas medidas de

¹² Véase la opinión de Claus Offe (libro I, capítulo 1, p. 32).

gobierno, es natural que después pretendan influir sobre los actos de gobierno (ya lo dice el viejo refrán: “quien paga al músico, ordena la melodía”). Este problema crece con el tiempo, ya que es constante el aumento de los gastos de los partidos, que cada vez comprometen más recursos, sobre todo en las campañas electorales. “Cuando recauda fondos, un partido puede contraer obligaciones que comprometan su efectividad como intérprete y defensor de los intereses de las masas. Las influencias plutocráticas pueden entonces comenzar a dominar un partido con ascendente ostensible sobre las masas”.¹³

2. Financiamientos lícitos e ilícitos

El financiamiento de los partidos políticos argentinos ha conocido diferentes modalidades. Hubo una etapa heroica, en la que algunos dirigentes comprometían sus fortunas personales –y a menudo las perdían– en el financiamiento de la actividad política. A esa modalidad puede agregarse la contribución de los militantes y simpatizantes. Los partidos con acceso al gobierno (local o federal) o a cargos electivos pueden financiar a parte de sus cuadros con empleos públicos; desde el punto de vista de la legitimidad (e incluso de la legalidad), entramos aquí en una zona gris, en la medida en que esos empleados pueden dedicarse a la acción partidaria más que a las tareas por las que son remunerados. Por último, existe el financiamiento de agentes locales o extranjeros, tanto empresas como gobiernos, que en muchos casos derivan en corrupción lisa y llana, el intercambio es entre ventajas y concesiones por dinero para el funcionario o el partido político; así como la utilización de fondos de origen legal o ilegal para pagar campañas, servicios políticos y lujos privados.

En muchos países son casi rutinarios los pagos a funcionarios o a partidos políticos por la adjudicación de obras públicas, así como los “mayores costos” que se cobran (por supuesto, los principales beneficiarios del grueso de los sobrepagos son los contratistas privados, que les dan una “gratificación” a los funcionarios coimeados). Otro mecanismo clásico son las “propinas” que pagan los países o bancos que conceden préstamos externos, al funcionario que negoció el préstamo que se va a recibir.

¹³ Véase Harold F. Gosnell, “Parties, political”, *Encyclopaedia of the Social Sciences*, *op. cit.*, vol. 11, p. 595.

Como vemos, la cuestión del financiamiento de los partidos políticos implica, por demás, definiciones sobre el funcionamiento de la democracia y la conducción del Estado. Cuesta reflexionar sobre un tema necesario, sino urgente, para el funcionamiento de las instituciones, atravesado que está por exigencias morales, muchas veces desubicadas, siempre interesadas. La reflexión moral, en los términos mediáticos que parece plantear la sociedad contemporánea, pertenece de pleno derecho a la dinámica política, donde tensa –un poco más– las relaciones de fuerza cuando predica la virtud y cae en los vicios. Pensamos pues que el financiamiento de los partidos políticos merece un tratamiento realista, que abarca diferentes aspectos.

El primero es la regulación estatal de los costos de publicidad en los medios de comunicación, para que su acceso no esté condicionado por las posibilidades económicas de tal o cual partido. Otra cuestión es transparentar las donaciones privadas a los partidos políticos, en vez de practicar la indignación moral selectiva, así como la condena mediática sobre la base de prejuicios sociales. Implica reconocer que existe una zona gris en el financiamiento, para adecuar y normar esas prácticas. Por último, existen suficientes organismos de auditoría públicos para impedir la comisión de fraudes en la utilización de los fondos, o castigarlos en la justicia.

B. La práctica

Una metodología posible para caracterizar el funcionamiento de los partidos políticos, consiste en considerar diferentes variables, como por ejemplo cuál es la política de los partidos con respecto al Estado y al mercado; luego, si rige un sistema de partidos políticos como eje de la dinámica política; y por último, si hablamos de un sistema de partido único o un sistema multipartidario.

I. Los partidos políticos y la democracia

1. Naturaleza y acción de los partidos políticos

El régimen de partidos, su naturaleza y acción, dependen de su capacidad para incidir en la dinámica política como actores de las relaciones de

fuerza. La jerarquía institucional que puedan tener, también incide sobre la función de hecho y de derecho que les es asignada, así como los modos de cumplirla.

La democracia de “baja intensidad”, que ya fue mencionada, precisa de un régimen de partidos débil. Es la configuración necesaria para preservar en el tiempo situaciones de *statu-quo*, que buscan mantener estables determinadas relaciones de fuerza favorables a los intereses más conservadores de la sociedad; se trata de administrar la situación existente, sin introducir reformas importantes.

Un régimen de partidos políticos es débil cuando los referentes y candidatos de esos partidos son presentados a la sociedad como si fueran mercaderías en las estanterías de supermercados, promovidos por las agencias de publicidad y ofreciéndose para hacer lo mismo un poco mejor. Esta debilidad formal está articulada con una carencia de fondo: la de un proyecto de sociedad y una visión del mundo. Al no presentar mayores alternativas, por incapacidad o miedo, la política sufre una argumentación superficial, con una simbología simple, que acerca la cuestión del poder más al *marketing* que a otra cosa. Queda un vacío sustancial enorme.

Para un grupo ávido de poder y dinero, es fuente de negocios; a su lado, se multiplican los tontos (o “ingenuos”, como se llama a los tontos amigos), que pueden disfrutar de la política-espectáculo, tanto como gozan con las páginas policiales de los diarios y los escándalos de los “ricos y famosos”; y ubicados más lejos, muchos pueden ignorar a la política (con la actitud del avestruz, que esconde su cabeza en un pozo o –como señalaba Fontanarrosa– que devora todo lo que brilla).

Otra señal de democracias de baja intensidad es cuando la política adopta las pautas de funcionamiento de la economía. Esta aberración surge cuando el objetivo político por excelencia, la competencia electoral por la conducción del Estado, según una determinada idea de Bien Común, es reemplazada por la generación de beneficios monetarios a corto plazo. Al implantar en la política la lógica de la ganancia, la pobreza conceptual y argumentativa preanuncia una sociedad desigual e injusta. Llegamos así a la monetización de la política, que ya hemos mencionado.¹⁴

No se trata de soñar, desde un escritorio, desde un laboratorio –o peor– desde un directorio empresario, en que puedan existir partidos

¹⁴ Véase el Libro I, capítulo 5 sobre la monetización del lazo político.

políticos con un grado de pureza absoluto. Como en la mayoría de las actividades humanas, en los partidos habrá quienes trabajen y construyan poder según las características que utiliza Maquiavelo para definir la “*virtù*” en la República Romana;¹⁵ otros seguirán distintas motivaciones, menos legítimas, quizás no tan eficaces en el quehacer político pero muchas veces rentables. Es pues inútil exigir niveles de probidad moral, o altos estándares (que suelen elaborar y promocionar organizaciones no gubernamentales a menudo financiadas por el *establishment*), a menos que lo buscado sea denigrar la actividad política, como búsqueda colectiva y a la vez conflictiva del Bien Común.

A lo largo de la historia existieron situaciones en las cuales los partidos han desempeñado con inteligencia y vigor su función para ser el eje de la vida política de los países. En esos casos fueron fundamentales para el funcionamiento democrático del Estado y la realización del Bien Común. Pero no siempre fue así.

En los países latinoamericanos, algunos gobiernos suelen carecer de objetivos claros, no tienen capacidad operativa y les falta consistencia política. En la Argentina abundan los tácticos, casi no existen los estrategas y son muy raros los que reúnen las dos cualidades. Veamos el ejemplo, en el siglo XX, de tres hombres de Estado que fueron presidentes; uno de ellos, Yrigoyen, era táctico; Frondizi, estratega; y sólo Perón fue a la vez estratega y táctico. El cumplir a la vez con ambas funciones es una cualidad de instinto y de vocación política. Hasta a veces parece que es el ejercicio de un don natural, sustentado por la realidad política. En realidad, estos hombres de Estado sólo pudieron aplicar sus tácticas y estrategias sobre la base de partidos políticos que les brindaron personal capacitado para aplicarlas y contaban con un importante sustento popular (sobre todo Yrigoyen y Perón).

¹⁵ Para Maquiavelo uno de los factores determinantes de la política es la fortuna, que es cambiante. Con este enfoque, la *virtù* es la capacidad del gobernante o político para hacer frente a la variación de las cosas, es decir al cambio de fortuna. Aplica así la primera acepción de “virtud” del Diccionario de la Real Academia Española, que es la actividad o fuerza de las cosas para producir y causar sus efectos; y no la quinta (integridad de ánimo y bondad de vida). La *virtù* caracteriza las cualidades de un hombre pero también el espíritu de las instituciones; designa a la vez un don natural y el resultado de un ejercicio y de una disciplina. Busca trazar un camino frente a los egoísmos privados, menos para utilizarlos y manejarlos, que para resistirlos o protegerse. La libertad –cuyo contenido es indeterminado porque se abre sobre una obra a cumplir– es el motor y el fin de la *virtù*.

2. Errores a evitar: confusión entre lo fundamental y lo accesorio; y equivocación de las relaciones de causalidad

Los partidos políticos tienen por vocación el acceso al poder del Estado (o por lo menos influir sobre él) para actuar sobre la realidad del país según su arbitrio. Para ello, es fundamental que esos partidos tengan una visión global de la realidad y que se manejen con racionalidad y en el respeto de determinados principios.

Los principios de conducta que consisten en distinguir lo fundamental de lo accesorio y en respetar las relaciones de causalidad rigen para cualquier actividad humana; pero adquieren una dimensión central en política, donde está en juego el Bien Común. Así, frente a situaciones concretas, será necesario ubicarlas en su tiempo, lugar y dimensiones; de otro modo, habrá muchas soluciones voluntaristas, que estarán fuera de la realidad.

Una buena manera de anclar los problemas (y sus soluciones posibles) en la realidad y no en la fantasía, es conocer qué tipo de racionalidad requiere la acción: hay racionalidad por los fines, por los valores, por las emociones o por las tradiciones, según la clasificación de Max Weber.¹⁶ Quien actúa de acuerdo con la racionalidad por los fines “sopesa racionalmente los medios con los fines, los fines con las consecuencias implicadas y los diferentes fines posibles entre sí”. Los que adoptan la racionalidad por los valores, adoptan sus decisiones por el valor “propio y absoluto de una determinada conducta, sin relación alguna con el resultado, o sea puramente en mérito de ese valor”.

A su vez, la acción emocional en política es la que se determina por los amores y odios; suele surgir, entre otras causas, cuando un grupo social que ha dominado a través de la historia siente que está perdiendo su hegemonía política. Entonces cunde la exacerbación de los instintos primarios, tales con la conservación y la apropiación, con sentimientos de miedo (defensivo) y cólera (agresivo). Por último, la racionalidad tradicionalista tiene por base la costumbre, y suele llevar a la inmovilidad política, económica y social; en otras palabras, trata de impedir la modificación de las

¹⁶ Véase Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969 (primera edición en alemán en 1922), vol. 1, pp. 20 y 21.

relaciones de poder. Asimismo, a veces es posible presentar como racional una posición de raíz emocional.

El método necesario de la actividad política es el análisis (realista) propio de la racionalidad por los fines, so pena de equivocar las causas y confundir lo fundamental con lo accesorio... y nunca habrá soluciones para ningún problema.

Algunos episodios históricos son impresionantes. Un trágico ejemplo es el de la peste negra (Europa, siglo XIV, 1346-1350). En ese momento creyeron que la peste era generada por la cólera divina, los gatos, las brujas o los efluvios malignos y nadie pensó en las ratas, que transmitían la peste con sus pulgas. El resultado fue terrible: se calcula que en la epidemia murió la cuarta parte de la población de Europa (25 millones de personas).¹⁷

Otro caso que sería grotesco si no fuera funesto, es el del Presidente y teósofo de El Salvador (1932-1944) General Maximiliano Hernández Martínez, que cuando ocurrió un brote epidémico de viruela, no quiso aplicar las medidas normales y rechazó los tratamientos médicos y las ayudas ofrecidas. En cambio, mandó a forrar en papel celofán de colores los faroles del alumbrado público, aduciendo que los rayos de luz así purificados matarían a las bacterias de la peste.¹⁸ Como era obvio, la mortalidad fue muy elevada.

Si volvemos a la actualidad, pensemos ¿en cuántos casos se aplican medidas que nada tienen que ver con las causas que provocan los problemas y cuyos efectos son los mismos que el papel celofán en las lámparas de alumbrado?

Las conclusiones son claras: cuando las causas identificadas son equivocadas, las posibles soluciones son erradas. Estos errores tienen por base la confusión de lo accesorio con lo fundamental, así como tomar a los instrumentos por los objetivos; en la realización de estos errores también la forma es privilegiada por sobre el fondo de las cuestiones. A menos que hablemos de errores doctrinarios, donde la teoría dominante en los decisores indica que una determinada acción tendrá ciertos resultados; frente al fracaso práctico, suelen insistir con más de lo mismo, y muchas veces

¹⁷ Véase K. F. Meyer, "Plague", *Encyclopaedia Britannica*, Chicago, William Benton Publisher, 1967, vol. 17, p. 1142.

¹⁸ Roque Dalton, *Las historias prohibidas de Pulgarcito*, México, Siglo XXI Editores, 1983 (primera edición en 1973), p. 126.

crean las condiciones de su propia perdición o condenan a su país a la ruina duradera. Recordemos la frase atribuida a Einstein, que sostiene que la locura es esperar resultados distintos de los mismos métodos utilizados.

Por ejemplo, hoy los medios de comunicación otorgan una gran trascendencia a actos de corrupción –que, de ser probados, deben ser castigados según marca la ley–, los cuales serían la causa central de los problemas fiscales y financieros. Pero al mismo tiempo, la permanente fuga de capitales cometida por empresas y particulares argentinos es considerada legítima, sin examinar el posible origen delictivo de gran parte de esos fondos y la enorme evasión fiscal que implica. Para 2016, el *stock* de esos capitales fugados es del orden de los 500.000 millones de dólares.¹⁹ Tal vez esta evasión permanente sea el principal problema fiscal y financiero que aqueja a la Argentina, y sea tiempo de evitar los efluvios malignos menores o imaginarios, aunque mediatizados, para prestar más atención al comportamiento predatorio del *establishment* local, que atenta contra su país y su propia sustentabilidad.

3. Cumplimiento u omisión de las funciones de los partidos políticos

Si existe alguna semejanza entre la naturaleza y la política (que no sea una falacia de composición)²⁰ es que ambas tienen horror al vacío. Cuando los partidos políticos no cumplen con sus funciones, en los hechos son reemplazados por otros actores sociales, que pueden variar según las épocas, los países y las circunstancias. Si los partidos, estén en el gobierno o en la oposición, no influyen sobre los actos políticos, no acceden a la opinión pública, no fijan la agenda política, pierden su capacidad de generar ideas,

¹⁹ Véase la exposición de Jorge Gaggero, en el Senado de la Nación, Reunión Plenaria de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Economía Nacional e Inversión, 21 de marzo de 2016.

²⁰ Existen múltiples formas de la falacia de composición. Tomar una parte por el todo, por ejemplo, como así también atribuir determinadas características de las ciencias naturales a las ciencias sociales. Una de las más conocidas es la de comparar la economía con el cuerpo humano: el médico tratará de curar una determinada enfermedad en un caso; en política, ciertas acciones posibles, en materia económica en particular, son presentadas como medicamentos benéficos para el cuerpo social, cuando en realidad son decisiones que favorecen a los gobiernos o a ciertos grupos sociales.

tácticas, estrategias y tienen una débil capacidad de acción, entonces esas tareas las realizarán otros actores.

Así, frente a la defección de los partidos políticos, y al vacío creado por su ausencia (o inoperancia), otros actores sociales o económicos ocupan la escena: pueden ser medios de comunicación, iglesias, sindicatos obreros, organizaciones empresarias, entidades vecinales y grupos de hecho (por ejemplo, piqueteros). En América Latina, en especial en Brasil, algunas iglesias evangélicas realizan acciones de ayuda social con un claro fin político.

En la Argentina del segundo decenio del siglo XXI, el espacio dejado por los partidos políticos ha sido ocupado por empresas de comunicación masiva, por el sector bancario más especulativo y por las asociaciones patronales rurales. Este complejo mediático-financiero-agrario en gran parte ha tomado el relevo de los partidos políticos; tampoco faltan grandes empresarios industriales y del sector servicios.

II. Prohibición de partidos, partido único, bipartidismo o multipartidismo

A lo largo de la historia, en los países ha existido toda la gama de posibilidades con respecto al número de partidos políticos: desde ninguno, con la prohibición de los partidos políticos, hasta el partido único, el bipartidismo o la multiplicidad de partidos. Para tener una mejor visión, describiremos los ejemplos de prohibición de partidos políticos en una época de la Argentina, de partido único en China, de bipartidismo en Estados Unidos y de multiplicidad de partidos en Francia.

1. Prohibición de partidos: Argentina

En general, los regímenes dictatoriales prohíben a los partidos políticos. Esta interdicción suele ir acompañada de la disolución de sindicatos, cooperativas y otras formas de acción comunitaria. En la Argentina, el último golpe de Estado de 1976 proscribió a los partidos políticos y los sindicatos, además de disolver el Congreso Nacional, destituir a los jueces de la Corte Suprema de Justicia e intervenir a todas las Provincias. Junto a esas medidas, vinieron los crímenes de lesa humanidad y el neoliberalismo económico.

En la Argentina, el peronismo estuvo proscrito y no pudo presentarse a elecciones durante 17 años, desde septiembre de 1955 hasta marzo de 1973, y (con los demás partidos) desde marzo de 1976 hasta diciembre de 1983. Otros partidos, aunque no funcionaran como tales, brindaron al poder de hecho funcionarios en distintos escalones del aparato público, en particular provincial y municipal.

Estas prohibiciones llevaban a situaciones trágicas o ridículas. Fueron atroces los crímenes de lesa humanidad que produjeron decenas de miles de muertos durante la dictadura de 1976 hasta 1983. Y ridículo el decreto-ley 4161 de la dictadura cívico-militar de 1955 que castigaba con prisión de hasta 6 años toda imagen o canción que mencionara al peronismo.²¹

2. Partido único: el caso de China

Los partidos únicos prevalecieron en los regímenes comunistas de la Unión Soviética y Europa del Este, hasta su derrumbe en 1989. La po-

²¹ Después del golpe de Estado cívico-militar de 1955, se derogó la Constitución Nacional de 1949 por el bando militar del 27 de abril de 1956. Días antes, el 5 de marzo de 1956, se había dictado el decreto-ley 4161, que prohibía en todo el territorio de la Nación “la utilización, con fines de afirmación ideológica peronista, efectuada públicamente, o propaganda peronista, por cualquier persona, ya se trate de individuos aislados o grupos de individuos, asociaciones, sindicatos, partidos políticos, sociedades, personas jurídicas públicas o privadas de las imágenes, símbolos, signos, expresiones significativas, doctrinas, artículos y obras artísticas, que pretendan tal carácter o pudieran ser tenidas por alguien como tales pertenecientes o empleados por los individuos representativos u organismos del peronismo. (...) Se considerará especialmente violatoria de esta disposición la utilización de la fotografía, retrato o escultura de los funcionarios peronistas o sus parientes, el escudo y la bandera peronista, el nombre propio del presidente depuesto, el de sus parientes, las expresiones ‘peronismo’, ‘peronista’, ‘justicialismo’, ‘justicialista’, ‘tercera posición’, la abreviatura PV, las fechas exaltadas por el régimen depuesto, las composiciones musicales ‘Marcha de los Muchachos Peronistas’ y ‘Evita Capitana’ o fragmentos de las mismas, y los discursos del presidente depuesto o su esposa o fragmentos de los mismos. (...) El que infrinja el presente decreto-ley será penado: a) Con prisión de treinta días a seis años y multa de m\$n 500 a m\$n 1.000.000; b) Además, con inhabilitación absoluta por doble tiempo del de la condena para desempeñarse como funcionario público o dirigente político o gremial; c) Además, con clausura por quince días, y en caso de reincidencia, clausura definitiva cuando se trate de empresas comerciales. Cuando la infracción sea imputable a una persona colectiva, la condena podrá llevar como pena accesoria la disolución”.

tencia mundial que lo mantiene es China. Veamos algunos de sus rasgos determinantes.²²

Ante todo, es necesario ubicar la situación de China en su contexto histórico: “El principio fundamental es la permanencia de la soberanía imperial durante más de dos milenios. China es un Estado unitario centrado en la continuidad del Imperio. El Partido Comunista ha restaurado la legitimidad personificada antes por el Emperador. El Partido quiere preservar su control absoluto sobre el sistema político. Para alcanzar ese objetivo general debe alinear los intereses de los burócratas sobre el bien político común, a saber la estabilidad, y proveer a la población de un ingreso real creciente y mejores condiciones de vida. El Estado debe, entonces, tener una estrategia y tender al desarrollo. La autoridad pública debe gerenciar la economía de tal modo que produzca más riquezas con mayor eficacia. De allí dos consecuencias: la economía de mercado es un instrumento y no una finalidad; la apertura es una condición de eficacia y conduce a esta directiva económica operacional: alcanzar y dejar atrás a Occidente”.²³

El gobierno, bajo la autoridad del Partido Comunista, conduce una reforma que transforma al mismo tiempo las estructuras económicas y las instituciones. El sentido de la reforma no se refiere a ningún modelo ideal: es inseparable de la práctica. “Gracias a la continuidad de la autoridad política, la reforma es gradual, guiada por una visión de largo plazo, evaluada de manera pragmática y experimental. La planificación estratégica apunta a la armonía, es decir al equilibrio de las fuerzas que contribuye a reforzar la soberanía del Estado. Así, los intereses capitalistas no deben ser jamás tan poderosos que puedan amenazar la supremacía incontestada del Estado”.²⁴

El excelente y muy documentado libro de Michel Aglietta y Guo Bai muestra cómo el régimen actual está centrado en una continuidad histórica.

Históricamente, el Estado chino ha reposado sobre una estructura social constituida por dos estratos: “El primer estrato está constituido por la clase dirigente, es decir funcionarios letrados que rodean la autoridad central absoluta del Emperador. El segundo está constituido por una población extensa y por un mínimo de asociaciones formales, que forma un

²² El análisis sobre China se basa en Michel Aglietta y Guo Bai, *La Voie Chinoise, Capitalisme et Empire*, Paris, Odile Jacob, 2012.

²³ *Ibid.*, p. 17.

²⁴ *Ibid.*, p. 18.

tejido muy denso de relaciones sociales. La principal diferencia entre esta estructura social y la del Estado occidental, es que los grupos intermediarios influyentes, que pueden hacer contrapeso al Estado –familias aristocráticas, iglesias, ciudades– no existen. A partir de allí, la fuente de la legitimidad política y los mecanismos que sirven para mantener el orden político, difieren ampliamente. Esta estructura de dos estratos libera al Estado de la obligación de negociar en permanencia con los grupos intermediarios. La legitimidad del poder central no depende, pues, de compromisos contraídos con los otros poderes representativos. La legitimidad del soberano se funda, al contrario, directamente sobre la satisfacción del pueblo y la prosperidad pública”.²⁵ Este esquema histórico subsiste hoy, con la diferencia de que en lugar del Emperador está el Partido Comunista.

En síntesis, Aglietta y Guo Bai afirman que “la autoridad del Partido Comunista no enfrenta ningún desafío directo de parte de ninguna entidad. La sociedad china, si bien es más diversa que en la época agraria, todavía no es pluralista. La estructura de la sociedad con dos estratos subsiste en la China de hoy. El Partido, con sus 84 millones de miembros está profundamente anclado en la sociedad. El poder de las finanzas ha sido mantenido bajo control. El Partido ha sido capaz, como el Imperio, de impedir el acaparamiento del interés general por una concentración de intereses privados. (...) Para preservar la legitimidad de su autoridad, el Partido tiene una doble relación con la población. Por una parte, el gobierno debe responder a sus aspiraciones. La reforma económica permitió aumentar el ingreso real y el crecimiento del consumo de la clase obrera y la clase media de las zonas urbanas. El descontento en las zonas rurales es, ciertamente, muy extendido, pero está disperso. Se dirige sobre todo a las autoridades locales; y es atenuado por las redes de solidaridad”.²⁶

El 13 Plan Quinquenal (2016-2020, aprobado en marzo de 2016) incluye un muy importante programa de construcción de infraestructura y tiene por finalidad construir una sociedad “de bienestar medio”. Sus seis objetivos fundamentales son: i) pasar de un crecimiento basado en la acumulación de capital, a otro liderado por la innovación; ii) integrar el

²⁵ *Ibid.*, pp. 53 y 54.

²⁶ *Ibid.*, pp. 397 y 398.

desarrollo urbano-rural; iii) desarrollo “verde”; iv) desarrollo inclusivo; v) reforma financiera y de las empresas estatales; y vi) apertura al mundo.²⁷

Además, el Partido está renovando sus miembros, desde abajo hacia arriba, a través de la cooptación de la elite urbana. Un procedimiento es que los directivos de empresas o reparticiones públicas proveen al Partido de la lista de sus mejores trabajadores, que son invitados a incorporarse.

En los países occidentales, la legitimidad surge de la democracia en los procedimientos; quien gana las elecciones puede gobernar como quiera (de acuerdo con la Constitución y las leyes). En el caso chino, la legitimidad surge de la aceptación de la sociedad civil, fundada en los resultados de la administración. El gobierno es el responsable de todo problema que afecte a la sociedad civil, “sobre todo si se refiere a la seguridad y al bienestar de la población”. Para ello adopta una visión y una planificación de largo plazo. Además, existe una auto-organización de la sociedad civil. “Contrariamente a los partidos políticos, las organizaciones espontáneas de la sociedad no se basan en una pertenencia exclusiva. Cada uno puede pertenecer a diversas organizaciones. (...) Así la sociedad se constituye a partir de una red de relaciones humanas de una gran densidad y no sobre la base de la división y la fragmentación”.²⁸

3. Bipartidismo: Estados Unidos

En Estados Unidos rige el bipartidismo, por el cual se alternan en el gobierno los partidos Demócrata y Republicano. Una característica principal de este sistema es que ambos partidos aceptan las reglas del juego, además de existir un cierto acuerdo acerca del sentido general de la solución de los

²⁷ Véase Michel Aglietta y Guo Bai, “China’s 13th Five Years Plan. In pursuit of a moderately ‘Prosperous Society’”, *La lettre du CEPPII* (Centre d’études prospectives et d’informations internationales), n° 2016-12, Paris, 2016. En términos cuantitativos, este plan significa: i) un mínimo de 6,5% de crecimiento anual entre 2016 y 2020, para duplicar el Producto interno bruto (PIB) por habitante de 2010; ii) gasto en investigación y desarrollo del 2,5% del PIB en 2020; iii) urbanización del 60% de la población, frente al 56,1% en 2015; iv) desarrollo “verde”: reducir las emisiones por unidad de PIB entre el 40% y el 45%, comparada con los niveles de 2005; v) sacar de la pobreza hasta 2020 a 55,7 millones de personas; vi) fusionar 106 empresas estatales bajo la propiedad del gobierno central en 40 grupos internacionales en industrias estratégicas; vii) lograr la convertibilidad del yuan en 2020.

²⁸ *Ibid.*, pp. 398 y 399.

problemas básicos. Todo ello ocurre en un país federal, que lleva a que los partidos nacionales tengan rasgos de una confederación de partidos estatales, en los que predominan las “máquinas” locales, manejadas por un dirigente del lugar. Son partidos cuya disciplina partidaria es laxa, y suelen fragmentarse en fracciones en cada Estado regional. Además, en la principal elección, que es la presidencial, una parte sustancial de la población vota más por la personalidad de los candidatos que por su pertenencia partidaria. Este sistema es determinado o fortalecido por el modo de elección uninominal por circunscripciones, que polariza las elecciones.

Los demócratas y los republicanos representan a distintos grupos de la población. Sobresalen las diferencias sociales, económicas, raciales, religiosas y de edad. En el plano ideológico, los demócratas son más “liberales”, en el sentido norteamericano, pues aumentan la protección social y las facultades del Estado; a su vez, los republicanos son “conservadores”, porque restringen al máximo la intervención estatal y la protección social. Las controversias sobre el sistema de salud pública son ilustrativas al respecto.

Este sistema político está fuertemente condicionado por las grandes corporaciones financieras y económicas. La creciente influencia del grupo militar-industrial fue denunciada por el Presidente Dwight Eisenhower hace más de medio siglo, como lo señalamos en el Libro I, capítulo 3 sobre algunos requisitos del funcionamiento del Estado. Ahora el complejo predominante es el financiero-militar, que se extiende a toda la actividad política. Uno de sus ejes es el altísimo costo de las campañas electorales, que es cubierto en su mayor parte por las grandes corporaciones, que después cobran su aporte financiero con actos de gobierno.

4. Multipartidismo: Francia

Francia es un ejemplo de multipartidismo político. En 2013 había 408 partidos políticos declarados, según la Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y de Financiamientos Políticos.²⁹ De ellos, cerca de 50 partidos se beneficiaron con la subvención pública; pero las tres cuartas partes se asignaron a tres partidos: el Partido Socialista (39%); la Unión por un Movimiento Popular (UMP) (que desde mayo de 2015 se llama “Los Repu-

²⁹ *Le Monde*, Paris, 5 de enero de 2015.

blicanos”), 28%; y Frente Nacional (que en junio de 2018 fue rebautizado “Agrupación Nacional”), 8%. Estas cifras reflejaban la influencia electoral de cada partido, porque las subvenciones se otorgan en función de los votos obtenidos en las últimas elecciones y el número de parlamentarios logrado.³⁰

En Francia el sistema electoral es el uninominal por circunscripciones, con doble vuelta: para ganar en primera vuelta es necesario obtener más del 50% de los votos. Si ningún candidato los logra, hay una segunda vuelta con los más votados. Este sistema facilita el acuerdo entre partidos, para obtener la mayoría en la segunda vuelta.

La configuración de partidos políticos en Francia mantiene la vieja diferenciación entre derecha e izquierda, que viene desde la Revolución Francesa. Fue alterada en parte en la posguerra por la irrupción del General de Gaulle, que infundió a la política un fuerte impulso nacionalista y estatista, por encima de los partidos existentes.

El origen de la diferenciación es la ubicación a la izquierda o a la derecha del Presidente de la Asamblea General Constituyente de la Revolución Francesa, en 1789. Los que estaban a la izquierda querían la sanción de la una Constitución y una declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano; los que se sentaban a la derecha estaban en contra de esos actos de gobierno y aparecían como los conservadores del orden anterior. Por supuesto, con el paso de los años los problemas cambiaron sustancialmente y ahora poco tienen que ver con los tiempos anteriores. Por ejemplo, la discusión sobre Europa muestra una derecha y una izquierda moderadas que la aprueban; y otras fracciones de la derecha y de la izquierda más radicalizadas, que se oponen: unas en defensa de la soberanía nacional (la derecha no neoliberal); y otras, de las reformas profundas (la izquierda con sentido nacional).

En los hechos, existen varias izquierdas y varias derechas. En la izquierda se distinguen la izquierda liberal; la izquierda democrática y radical; y las izquierdas socialistas, en especial la izquierda comunista. A su vez, la derecha incluye a la contra-revolucionaria, de raíz monárquica y religiosa; la derecha liberal, con las garantías de las libertades públicas e individuales, a la vez que defensora de un liberalismo económico; una derecha nacionalista y

³⁰ De hecho, el cataclismo electoral sufrido por el Partido Socialista en 2017 le ha causado una crisis económica tan grave como la política.

una “derecha extrema”, caracterizada por sus posiciones anti-inmigratorias y anti-europeas.³¹

El gaullismo, a nuestro juicio, es una filosofía política que escapa a la dicotomía derecha-izquierda. Nace con una epopeya –la liberación de Francia– y convierte a una derrota militar en un triunfo político. “El gaullismo es un voluntarismo, un acto de fe en el poder de la libertad; por este aspecto es ya un pensamiento político. El agente de esta voluntad, que la pondrá en ejecución, es el Estado. (...) El gaullismo no es conservador por principio, menos aún reaccionario. Está convencido de la necesidad de modernizar. (...) Nutrido en la lectura de Bergson, de Gaulle sostiene la idea de una evolución creadora (...) Para ser firme y respetado, ese Estado debe ser legítimo y soberano”.³²

Es complejo pronunciarse sobre los últimos acontecimientos políticos en Francia, con la elección de Emmanuel Macron, cuyo partido, “la República en Marcha” es de reciente constitución, y ha atraído a dirigentes políticos y militantes del Partido Socialista y del centro derecha. ¿Síntesis superadora de viejos esquemas, “nueva política” o pasajero efecto de moda?. El tiempo lo dirá.

III. Base social de los partidos políticos

1. El Estado como conexión social de quehaceres

Hermann Heller afirma que “lo que crea el Estado y el poder del Estado es la conexión sistemática de actividades socialmente efectivas, la concentración y articulación, por la organización de actos que intervienen en la conexión social de causas y efectos, y no la comunidad de voluntad

³¹ René Rémond, *Les droites aujourd'hui*, Paris, Éditions Louis Audibert, 2005, pp.159 y ss.

³² *Ibid.*, p. 167. En 1969, el Presidente de Gaulle convocó a un plebiscito para dar una nueva estructura institucional a la República. La noche en que lo perdió y renunció al gobierno, le dijo a su primer ministro Michel Debré: “y bien, así es: hemos vencido a los alemanes; hemos aplastado a Vichy; hemos impedido a los comunistas que tomen el poder y a la Organización del Ejército Secreto (OAS, de Argelia) que destruya la República. No hemos podido enseñarle a la burguesía el sentido nacional” (Michel Debré, *Entretiens avec le général De Gaulle, 1961-1969*, Paris, Albin Michel, 1993, p. 207).

y de valores como tal y mucho menos cualesquiera comunidades naturales y culturales. (...) Solamente desde el momento en que, sobre la base de una ordenación, se producen y concentran de modo organizado, en la vida social, actividades políticas, militares, económicas y otras, que luego, como unidad política objetiva de efectividad, reaccionan sobre la vida social, sólo a partir de ese momento cabe hablar de un poder del Estado producido por todos los miembros”.³³ En la construcción de la ordenación a la que se refiere Hermann Heller, es fundamental la acción de los partidos políticos.

2. La conducción de los partidos políticos

Los partidos políticos también tienen una conexión sistemática, pero con eje en las actividades políticas. Como asociaciones que buscan ganar la conducción del Estado, existe una división del trabajo, que en el peronismo argentino fue definida por el propio Juan Domingo Perón al hablar de la conducción, de los cuadros auxiliares de la conducción y del pueblo. Así queda estructurada una jerarquía interna entre los militantes populares, los cuadros intermedios y la conducción propiamente dicha.

Según hablemos de partidos de cuadros o masas, esta diferenciación podrá ser más o menos marcada. Quedan algunos requisitos que las organizaciones políticas suelen considerar: la pertenencia a un territorio (o a una entidad gremial), la trayectoria militante (que comienza en los locales partidarios con las actividades que allí son desarrolladas), la capacidad para enfrentar a los adversarios políticos.

Distinto es el caso de China, donde por su misión y función, el Partido Comunista Chino (PCC) envía a sus militantes más jóvenes y más prometedores a conducir una aldea remota al principio de su carrera. Con el tiempo, y acorde con las capacidades que demuestre, este militante será un cuadro de conducción que pueda avanzar en la carrera política china, a través de la conducción de entidades territoriales cada vez más grandes. Con orgullo, algunos miembros del PCC afirman que sus principales dirigentes tienen treinta años de experiencia, lo que les permite solucionar cualquier problema “porque ya los conocen a todos”.

³³ Hermann Heller, *Teoría del Estado*, op. cit., pp. 259 y 260.

En el caso de Francia, los partidos políticos suelen privilegiar aquellos militantes que más lejos han llegado en la carrera universitaria. Tanto es así, que la Escuela de Ciencias Políticas (Sciences-Po) es una etapa previa indispensable para la trayectoria política. La *École Nationale d'Administration* (función pública), la *École Polytechnique* (ingeniería, defensa) y la *École Normale Supérieure* (intelectuales) son otros tres semilleros donde los diferentes partidos políticos franceses cosechan su dirigencia.

En los tres casos que mencionamos de modo somero, existe una articulación más o menos explícita entre los orígenes sociales, los partidos políticos y la conducción de esos partidos.

La importancia de los partidos, la fortaleza de su organización y la vocación de poder que siempre deben tener, es importante para los proyectos políticos populares. Cuando no existen esas condiciones, y las estructuras partidarias son débiles, entonces los proyectos nacionales entran en un área de peligros. No sólo corren el riesgo de perder el poder, que ya en sí es un error, sino que al “vaciar” los órganos partidarios para ocupar los principales puestos de conducción del Estado de modo razonable y necesario (y siempre es preciso contar con muchos cuadros), el partido mismo pierde consistencia: sus principales militantes ya fueron funcionarios, y al abandonar la función pública, muchas veces los partidos populares deben empezar de cero.

Tomemos como ejemplo tres casos distintos de transformación social de principios del siglo XXI en América del Sur: Brasil, Argentina y Venezuela.

Esos gobiernos populares tuvieron éxito en incluir en la sociedad y el consumo a importantes grupos de excluidos. En Brasil, el gobierno de Lula da Silva aplicó el plan de alimentos “Bolsa-familia” a 14 millones de familias; en la Argentina, con Néstor Kirchner se crearon 6 millones de puestos de trabajo y con Cristina Fernández de Kirchner se generalizó la seguridad social; en Venezuela, con Hugo Chávez se alfabetizó y proveyó de atención médica y alimentos baratos a los más pobres.

Sin embargo, las debilidades del PT en Brasil, del peronismo en Argentina o las tribulaciones del chavismo en Venezuela (sobre todo después de fallecido su líder), ponen en peligro las conquistas alcanzadas. Sólo un profundo desconocimiento de la historia política nacional o internacional puede hacer pensar que los cambios positivos para el pueblo son para siempre. La dinámica de la política, que no conoce descanso ni pausa (ni

fin de la historia), hace que las relaciones de fuerza que jugaron a favor en alguna coyuntura, donde la estatura de jefes de Estado de Lula da Silva, Néstor Kirchner o Hugo Chávez, les permitió aprovechar al máximo la situación, puedan jugar, esta vez, en contra.

De allí que la solución no resida en la posibilidad de un partido de Estado. China, por ejemplo, tiene un sistema de partido único, como lo vimos; pero las estructuras del Partido están separadas de las estructuras del Estado: sólo están juntas en las cimas. Como tal acumulación de fuerzas requiere una “sabiduría china” (y varios milenios de historia) –que no tienen los tres países mencionados–, es necesario distinguir un partido entre muchos partidos, pues nuestros caracteres nacionales son propensos a los matices; por su parte, existe un Estado, uno sólo, y si es federal mejor.

Porque la debilidad partidaria provocada al asumir el poder (que puede vaciar los partidos populares), es un delicioso problema si los hay, pero que entraña el riesgo futuro, frente a resultados electorales adversos, ya que el instrumento de toma del poder puede estar disminuido u obsoleto. Entendemos por obsoleto el riesgo presente, cuando el partido deja de ser la articulación entre sociedad y Estado. Es el caso de la clase media argentina.

3. Cambios en la clase media argentina

En la Argentina, una de las transformaciones sociales más importantes de la última década es la expansión de la clase media y las variaciones en su composición. Este cambio es el resultado de las políticas populares aplicadas desde la caída de la convertibilidad a fines de 2001. Algunas de sus consecuencias económicas y políticas de trascendencia fueron estudiadas por el Banco Mundial, cuyo cálculo estima que los sectores medios pasaron de 9,3 millones de personas a 18,6 millones, en un país de 40 millones de habitantes, entre 2003 y 2009.³⁴

La clase media argentina es muy heterogénea e incluye a personas con muy diferentes valores, ocupaciones, intereses, ingresos y aspiraciones. Es muy difícil suponer opiniones y conductas análogas entre profesionales autónomos, empresarios pequeños, oficinistas, docentes y técnicos asalariados. Además, una parte de esta clase media tiene una gran versatilidad

³⁴ Banco Mundial, *Economic mobility and the rise of the Latin America middle class*, Washington, 2012.

política, que la empuja muchas veces a adoptar visiones de la realidad que son ajenas a sus propios intereses objetivos.

En primer lugar, sus integrantes suelen creer en la irreversibilidad de los cambios que los favorecieron. Muchos de ellos—en especial aquellos que mejoraron bastante su situación—, tienen la seguridad de que nadie podrá privarlos de las ventajas que obtuvieron entre 2003 y 2015; creen que son conquistas irreversibles. Por desgracia, la experiencia argentina muestra que cuando el *establishment* vuelve a manejar el país, las conquistas obtenidas por los más débiles no duran mucho tiempo. Una prueba de ello es lo que sucedió durante los regímenes militares que tomaron el poder en 1955 y en 1976.

Estos grupos medios tienen una tendencia a perder la noción de tiempo y espacio, tendencia que es fogueada desde los medios de comunicación. Por ejemplo, quieren parecerse a las clases altas; pero como no pueden tener sus pautas de consumo, porque no les alcanzan los ingresos, tratan de imitarlos a través de sus opiniones reaccionarias; tal vez piensen que por algo se empieza; o porque en la relación igualdad/subordinación repiten la opinión dominante.

El tercer error, complementario del anterior, es el empeño en querer diferenciarse de las clases populares, a la que muchos de ellos pertenecieron hasta hace no mucho tiempo. Hablan con desprecio de “los negros” y sueñan con pertenecer a los países “ricos”.

Este extravío también puede ser observado en otros países que avanzaron en la inclusión social. Una anécdota es ilustrativa: en las vísperas de las elecciones de 2013, un destacado diplomático venezolano se encontró en un barrio popular de Caracas con una joven conocida, que antes de la presidencia de Hugo Chávez estaba en la extrema pobreza. Para ese diplomático, “ella encarna la categoría de la población que más se benefició de las ambiciosas políticas redistributivas del gobierno”. Lo confirmó ella misma en su diálogo: “antes vivía en la miseria, fue gracias a Chávez que salí de ahí”. Después agregó como una evidencia: “ahora ya no soy pobre, voto a la oposición”.³⁵

Las experiencias políticas populares que sacan de la pobreza a vastos sectores de la sociedad no pueden, so pena de perder las elecciones, dejar

³⁵ Renaud Lambert, “Las tensiones del poder”, Buenos Aires, *Le Monde Diplomatique*, enero de 2016.

que los sectores medios, que aceptan acompañar los proyectos nacionales, apenas recorran un trecho del camino. Debemos comprender que los mayores triunfos económicos y sociales, de los que son beneficiarios los trabajadores y los sectores medios, no tienen por qué llevar a la derrota electoral. Sin duda, habrá que quitarse de encima los consuelos que tienden a la “naturalización” del problema, tales como invocar la inveterada tendencia de los sectores medios para adorar lo que les hace daño, en una forma de “masoquismo político”.

Quizás si buscamos del lado de la dinámica política y de las relaciones de fuerza, podríamos esbozar algunas líneas de análisis, que tienen que ver con el vigor de la vida política partidaria, y la necesidad que los partidos políticos populares no sean partidos de Estado sino partidos con vocación de poder, con un fuerte anclaje en los sectores del movimiento obrero organizado, de las entidades empresarias pequeñas y medianas y con fuerte implantación territorial.

Como señalamos, la naturaleza tiene horror del vacío; la política también. Si los partidos políticos ceden el lugar que les corresponde a los medios dominantes, a las grandes empresas, a la monetización de la política, entonces no tendrán derecho a quejarse.

IV. Rehabilitación de los partidos políticos

1. Las vocaciones de poder: partidos políticos y sectores económicos

Las múltiples deficiencias de los partidos políticos provocan críticas y descalificaciones. Muchas de ellas son ciertas, pero otras se basan en el error de confundir lo fundamental con lo accesorio. Muchas veces escuchamos hablar sobre todo de las carencias personales de los líderes, pero es preciso superar esta argumentación sobre tal o cual individuo (llamada “*ad hominem*”). Así es cómo centran el análisis en lo accesorio, que son la personalidad y los posibles defectos de una persona que, de no abarcar el conjunto de la agrupación política y los comportamientos sociales, no es lo importante; lo esencial es la índole de los intereses que defiende, así como cuáles serán los grupos sociales beneficiados y perjudicados, tanto como los instrumentos que utiliza (desde el punto de la legalidad y la legitimidad, ya evocados).

Estas confusiones pueden surgir de la imperfección de las personas, así también como de fallas en el funcionamiento de los partidos políticos, ambos siempre perfectibles; pero no hay que olvidar que en el juego de las relaciones de fuerza, quienes quieren reemplazar a los partidos como principales actores políticos son los sectores económicos mejor posicionados, provengan del sector financiero, de los grandes medios de comunicación o sean dueños de la renta agraria (o una combinación de los tres). La superioridad de estos sectores radica en que no rinden cuentas en las elecciones. En cuanto a los propósitos de cada grupo, la razón de ser de cada uno es harto diferente: por un lado, los partidos compiten en el marco de la dinámica política para conducir el Estado y entonces gobernar según la visión que cada uno tiene del Bien Común; por otro lado las corporaciones económicas dominantes tienen por objetivo obtener el mayor beneficio en el menor plazo. Lo que para los partidos políticos es su esencia, la lucha por el poder, para las empresas es apenas una externalidad, o la oportunidad de conseguir buenos negocios, ya que siempre necesitan un Estado que sea fuerte en la defensa de los intereses corporativos.

Por supuesto, cada gobierno puede privilegiar determinados sectores económicos en tanto conllevan el cumplimiento de sus metas sociales y su estrategia económica (por ejemplo, con la protección de la industria nacional y del mercado interno). Distinto es si privilegian a una empresa o a un grupo de empresas específico, trátase de una “devolución de favores”, o de captar negocios para el propio grupo gobernante. Cuando este proceder se convierte en el centro de la dinámica política, desvirtúa la misma lucha política, lo que crea democracias de baja intensidad.

No hablamos aquí de ningún alegato anti-empresa o anti-mercado. Sólo hay que saber que las empresas no son morales ni inmorales, son amorales porque –como ya señalamos– su único interés es la ganancia.³⁶ Con independencia de la empresa, el empresario puede dedicarse a las obras de bien público que su sensibilidad, su ideología o su religión le indiquen, pero son actividades que están fuera de su empresa.

Es cierto que los empresarios son los mayores contribuyentes en las campañas electorales; pero en la magnitud de cada aporte se mezclan varios factores. Financian con mayor generosidad a aquellos partidos y candidatos que esperan que los favorezcan. Es sólo una inversión económica, para co-

³⁶ Véase André Comte-Sponville, *Valeur et vérité*, *op. cit.*, pp. 214 y ss.

brarse después con exceso ese dinero invertido, con la adjudicación de obras o servicios públicos, o cualquier otro acto de gobierno que sea lucrativo o que les acerque más poder que redunde en sus ganancias. Por eso financian a veces al mismo tiempo a partidos políticos con orientaciones opuestas, pero con posibilidades de gobernar (y en proporción a esas posibilidades). Es lo que llamamos asegurar “una externalidad positiva” o cubrir “riesgos de oportunidad”. En estos casos se aplica una racionalidad por los fines. Pero en otros, también puede pesar la racionalidad por las emociones, y entonces también financian en menor magnitud, a candidatos con los que concuerda personalmente el dueño de la empresa.

2. El riesgo de las oligarquías internas de los partidos políticos

En su libro clásico sobre los partidos políticos, Robert Michels desarrolla su tesis sobre las tendencias oligárquicas de las democracias.³⁷ Reconoce entonces la existencia de una “ley de bronce” que a su vez determina “dos leyes reguladoras”: “1, la tendencia ideológica de la democracia a la crítica y al control; y 2, la contra-tendencia efectiva de la democracia a la creación de partidos, cada vez más complejos y diferenciados, es decir de partidos cada vez más fundados sobre la competencia de una minoría. (...) Las corrientes democráticas que se constatan en la historia se parecen a olas que se siguen. Se rompen todas contra el mismo obstáculo. Y en todo instante se producen de nuevo. Es un espectáculo a la vez reconfortante y entristecedor. (...) Desde que logran un cierto grado de desarrollo y de poder, las democracias comienzan a transformarse de a poco, adoptando el espíritu y a menudo también las formas de la aristocracia, que ellos habían combatido antes con aspereza. Pero contra la traición se levantan sin cesar nuevos acusadores, que después de una era de combates gloriosos y de poder sin honor, terminan por mezclarse a la vieja clase dominante, cediéndole el lugar a nuevos opositores, que a su vez los atacan en nombre de la democracia. Y este juego cruel probablemente no terminará jamás”.

³⁷ Véase Robert Michels, *Les partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Paris, Ernest Flammarion Editeur, 1914, pp. 281, 282 y 307 a 309 (primera edición en alemán en 1911).

3. La democratización de los partidos

Muchas veces asistimos, como en Estados Unidos, a elecciones internas cuya virulencia poco tiene que envidiar a las elecciones generales. La democracia interna de los partidos políticos suele desatar argumentaciones en la elección interna de los candidatos, igual de pasionales que en la contienda electoral con los otros partidos que compiten por la conducción del Estado o la primacía en el ámbito parlamentario.

Es complejo decir cuál puede ser el sistema más adecuado para la elección de pre-candidatos. En la Argentina, las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias, llamadas PASO, comprometen a todo el padrón electoral en la designación de candidatos partidarios, sean los electores afiliados o no a un partido.

Por una parte, este método permite la participación de toda la ciudadanía en las internas; por otro, quita significado a la afiliación partidaria de los militantes. Muchas veces fueron presentadas listas únicas en las PASO, por lo que la selección de candidatos parecía más asunto de forma que de fondo.

La reflexión sobre la situación de los partidos políticos en Argentina requiere sin duda mayor extensión. De acuerdo con la Constitución, si los partidos políticos son elementos fundamentales del funcionamiento democrático, es esencial revitalizar su papel que, desde que se designan los candidatos a cargos legislativos y ejecutivos mediante las PASO, aparece acotado. Pero así como la participación de los ciudadanos no se limita a ser consultados sólo en ocasión de esas elecciones, tampoco los partidos políticos debieran servir nada más que para dar un sello a un grupo de candidatos.

Como citamos en el libro I, creemos que para la vida partidaria también es necesario recordar la frase de Maquiavelo sobre que “si se quiere que una religión o una república duren largo tiempo, es necesario retornarla a menudo a su principio”. Sin esa “vuelta a las fuentes” los partidos pueden convertirse en apenas “marcas” que disputen las contiendas electorales contra otras “marcas” de diferente contorno.

Existen otros casos. El Partido de Emmanuel Macron, *La France en Marche*, eligió sus candidatos legislativos sobre la base de currículos, carta de motivación y cuestionario, tal cual una selección para un empleo en el sector privado, que la comisión de candidaturas de ese partido evaluó y definió acorde con los perfiles que debían tener. Esta comisión analizaba

“las relaciones de fuerza locales, las tendencias en cada lugar, el tipo de urbanización, la sociología de cada territorio y llegaba así al perfil ideal del candidato”.³⁸

En el Reino Unido, también existen mecanismos de selección “desde arriba” de la estructura partidaria; aunque, por ejemplo en el Partido Conservador, son las asociaciones de militantes de cada circunscripción quienes eligen al final entre los candidatos propuestos por la comisión de candidaturas del partido. El caso británico es quizás el que mejor muestra la concepción del partido como “Estado en miniatura”, hasta el punto en que en el Parlamento, frente al Gobierno están sentados los miembros de la oposición que conforman un gabinete “en las sombras”.

³⁸ *Paris Match*, 09/03/2017.

CAPÍTULO 2

LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN³⁹

A. La teoría

I. La historia

La historia de los medios audiovisuales está ligada al Medioevo. Quizás las catedrales fueron el primer dispositivo audiovisual en forma completa, ya que por un lado estaba el vitral –la imagen– y por el otro lado estaba el párroco –el sonido–. De algún modo, estas primeras creaciones que tenían una mezcla de imagen y sonido, este primer sistema de construcción casi económico de lo audiovisual, sirve para propagar y mantener un modelo social. Las catedrales eran el gran eje de la construcción en las ciudades de Europa del Medioevo.

¿Qué decía ese sistema audiovisual? Decía que uno tenía que vivir como estaba preestablecido: si era de la nobleza, si era del clero o si era campesino. Si era de la nobleza, pues tenía que defender a todos; si era del

³⁹ En este capítulo se recogen partes del discurso del Senador Nacional Eric Calcagno en la sesión del 8 de octubre de 2009.

clero, pues tenía que rezar por todos; y si era campesino, pues tenía que alimentar a todos. Como vemos, los campesinos llegaron tarde al reparto.

Las tecnologías han evolucionado y las sociedades han cambiado, pero los sistemas audiovisuales continúan como dispositivos de poder social que establecen para cada uno el lugar que debe ocupar en la sociedad. Los sistemas audiovisuales crean realidades.

Tanto ha evolucionado la sociedad y tanto se ha transformado la tecnología, que los sistemas audiovisuales hoy ya han salido de las catedrales y se han popularizado. Es más, quizás tengamos una pequeña capilla en cada uno de nuestros hogares bajo la forma de una pantalla. Hasta en nuestras manos hay una pantalla, cuando usamos el llamado celular inteligente. Es decir, siguen diciendo qué lugar hay que ocupar en la sociedad y, sobre todo, producen y distribuyen una mercancía que ya no es más la trascendencia, como en la época de las catedrales, sino que es una mercancía llamada información o unidad de sentido cultural, o signos, símbolos, sentidos, que tenemos cada uno en nuestra casa. Eso es productor de la realidad, en tanto y en cuanto provoca determinados comportamientos. Como la realidad no surge frente a nosotros de modo inmanente –está mediatizada– se construye pues por estos medios. Es una mercancía con valor de uso, de cambio y de sentido.

Al mismo tiempo, como los sistemas audiovisuales son un mercado, siguen las reglas del mercado. Y en la Argentina, estas reglas, excepto en algunos períodos, han sido la desregulación, la privatización y la concentración del paisaje audiovisual del país.

II. La posición dominante

En la actualidad, en la Argentina, en materia de servicios audiovisuales, existen posiciones dominantes. En este mercado funcionan igual que en cualquier otro.

Primero, hay una influencia sobre los precios y sobre las cantidades; hacen pagar más caro el producto y reducen la oferta. Recordemos que es una mercancía que, además, transmite sentido o anula otros sentidos. Es lo que nosotros vimos con los acontecimientos de interés general, con el famoso tema de la televisación del fútbol sólo para los abonados: es más caro y reduce la oferta. Luego, también limita la competencia, porque se

busca generar una renta de esa posición dominante, a la vez que frenar la capacidad tecnológica que puede romper esa posición dominante.

Por último, en nuestro tiempo, aquí y ahora, no ya en el Medioevo, no ya en las catedrales, los sistemas audiovisuales son los que fijan la agenda. En los sistemas audiovisuales, la comunicación, en particular la política y la económica, no sólo dice lo que hay que pensar, sino que dice cómo hay que pensarlo. Es ahí donde está el tema de la *Agenda Setting*⁴⁰ que estudiaron varios teóricos de la comunicación de los años 70. La información no llega a nosotros incolora, inodora e insípida, sino que ha sido objeto, como una mercancía, de un proceso de producción, de comercialización y de distribución. Entonces, del mismo modo en que nosotros nos fijamos, antes de consumirlos, en la fecha de vencimiento de algunos productos y en si contienen agrotóxicos, fijémonos también en la calidad de la información que quizás estamos consumiendo, porque nos dicen –y así funciona– qué es lo importante y qué hay que pensar sobre eso.

En las discusiones acerca de los medios de comunicación, muchas veces es omitida la cuestión de las relaciones de poder y de las asimetrías en las sociedades. Si nos remontamos a mediados del siglo XIX y analizamos el armado de la organización nacional, surge la personalidad de Mariano Fraguero, que reflexionaba sobre la prensa. Escribía que además de la importancia que tenía la expresión de las ideas, existían restricciones; algunas las imponía la ley, pero otras las fijaba el propio hecho civilizatorio de vivir en sociedad. La primera –dice Fraguero– es la limitación legal, y la segunda es la restricción del capital, porque el pobre, el que no tiene cómo pagar la impresión, no puede publicar; ahí tenemos una primera determinación de quién puede difundir sus ideas y quién no. El tercer punto que señala Fraguero es la restricción impuesta por los empresarios, redactores y editores que no consentirán la impresión de ningún escrito contrario a sus doctrinas o sus intereses.⁴¹

Entonces, aparte de la limitación económica, existe una restricción política, que es inherente a los sistemas de comunicación. Por lo tanto, tener un paisaje audiovisual exclusivamente mercantil nos va a llevar, quizá,

⁴⁰ La *Agenda Setting* estudia cómo la agenda que elaboran los medios de comunicación influyen en la agenda del público y en la relevancia o menosprecio que le otorgan a cada acontecimiento. Véase Maxwell E. Mc Combs y Donald L. Shaw, “The agenda-setting function of mass media”, *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, enero de 1972.

⁴¹ Mariano Fraguero, *Cuestiones Argentinas y Organización del Crédito*, Buenos Aires, Solar/Hachette, 1976 (primera edición en 1852), pp. 126 y ss.

a que la creación de valor solape, desplace u obture la creación de sentido o la confunda; porque, cuidado, los sistemas audiovisuales crean realidad. Del mismo modo que para hacer las Cruzadas eran necesarias las catedrales, hoy los medios de comunicación son necesarios para decir, por ejemplo, que un peso vale un dólar, como lo fue en la época de la convertibilidad. Y esto funciona. Esa realidad funciona, es operativa. El consumidor inadvertido lo toma, lo cree y modifica su actitud, y si alguien modifica su actitud por algún impulso externo que recibió, esa es la definición de poder. Y ese poder es tanto más efectivo cuanto pasa más desapercibido.

También existe una distribución del poder. En el sistema audiovisual es muy fácil hacer pasar un interés particular por un interés general; es más, es lo propio de una clase hegemónica, citando a Gramsci, cuando un sector particular logra imponerle al resto de la sociedad sus propios objetivos y presentarlos como objetivos de toda la sociedad.

Entonces, ahí evidentemente la operación simbólica está completa y podemos decir que esa es una clase o un sector hegemónico. Del mismo modo, es posible llevar la creencia hasta el convencimiento que existen cosas que en realidad no son: ya citamos el ejemplo económico sobre aquello que “un peso igual un dólar”.

Con las posiciones dominantes que existen en el marco de una sociedad mercantil, que sólo busca el lucro a corto plazo, lo público es rebajado y lo social es ignorado. En este Medioevo posmoderno deberíamos acceder a una mayor cantidad de voces que nos permitan tener diferentes capillas, diferentes catedrales, diferentes religiones y que hagan posible construir una realidad más rica y considerarla en toda su complejidad. Si nosotros tenemos sólo un mensaje repetido a saciedad bajo diferentes formas, es construida sólo una determinada realidad, la que marca los alcances y los límites de lo que podemos hacer, condenándonos a sentir, pensar y actuar sólo de determinadas maneras.

Los sistemas audiovisuales, cualquiera sea el soporte, así como el lazo social estructurante de la realidad como es la comunicación, no pueden estar únicamente mercantilizados. De lo contrario, vamos a tener sistemas de representación que van a estar guiados sólo hacia un tipo de consumo establecido, con un determinado modo de comportamiento y la misma visión del mundo. Y un sistema de representación es el que nos dice qué es lo que podemos hacer o qué es lo que no podemos hacer, qué es lo pensable o qué es lo no pensable.

III. Los medios de comunicación y la identidad cultural

1. Mitos y alegorías

Decía Borges que “el mito es la última verdad de la historia. Lo demás es efímero periodismo”.⁴² Pero los mitos no son una pieza muerta e inmóvil de museo, sino símbolos vivientes de una realidad que cambia a través de las épocas. Los mitos, como elementos de significado, aportan posibilidades de interpretación y acción sobre la realidad; otorgan sustento al análisis y vigor en la instrumentación. De allí que sea pertinente contextualizar en la actualidad la alegoría de las sombras en la caverna de Platón, con lo que ocurre hoy con los medios de comunicación. Estamos en la etapa de la reflexión.

2. La caverna de Platón

Recordemos la alegoría que describe Platón en el libro VII de *La República*. Es el caso de unos hombres que habitan una caverna subterránea. Están atados por los pies y el cuello desde la niñez; de tal modo deben permanecer en la misma posición, mirando sólo hacia adelante. A sus espaldas arde un fuego, que ellos no ven; frente a ellos hay un muro en el que se reconocen las sombras de los cautivos y de los objetos que se hace pasar por detrás de ellos, y que la luz del fuego proyecta hacia el muro. Para los encadenados, esa es la realidad: como jamás conocieron otra cosa, toman a las sombras como seres auténticos. En un momento uno de los cautivos es obligado a salir al sol; pero fuera de la cueva queda enceguecido por la luz, a tal punto que no puede diferenciar los objetos cuyas sombras antes distinguía. Retorna a la caverna y entonces es la oscuridad la que lo ciega.

Sintetiza Platón: “Cualquier hombre sensato recordará que dos son las maneras y dos son las causas que producen la turbación de los ojos: una, el pasar de la luz a la oscuridad; otra, el pasar de la oscuridad a la luz. (...) En la misma situación se encuentra el alma cuando se turba y no

⁴² Jorge Luis Borges, *Textos recobrados, 1956-1986*, Buenos Aires, Emecé, 2003, p. 211.

puede distinguir los objetos; entonces comprobará que al provenir de una vida más luminosa, la falta de hábito le produce esa ceguera o que, al pasar de una mayor ignorancia a una mayor claridad, se ve deslumbrada por el resplandor de ésta”.

En la perspectiva de adecuar la simbología de la alegoría para producir sentido, quizá tengamos que suponer que lo que alumbra en la caverna no es una fogata, sino una pantalla. En remedo de la función de la fogata, aquí esa pantalla cumple su finalidad funcionando con independencia del mundo real, que los cautivos no conocen. Existe todo el margen para construir la realidad que se quiera, puesto que las sombras proyectadas sobre la pared serán las que convienen al sector social dueño de los medios dominantes. Así el “mundo verdadero” es ignorado tanto como el “sol que lo ilumina”. No se pasa alternativamente de la oscuridad al deslumbramiento, sino que se vive en un mundo ficticio que aleja de la realidad o la deforma.

3. Generación y manejo de la información

Bien sabemos que los medios de comunicación masivos ejercen una influencia fuerte y variada en la vida contemporánea. En primer término son el más importante instrumento de información; en segundo lugar, son un vehículo de la publicidad y de la propaganda; y, por último, constituyen un elemento fundamental para definir, alterar o conservar la identidad cultural de los países.

En ese contexto, lo que llamamos comunicación política son las relaciones entre poder y opinión pública, que pueden ser rastreadas hasta en las civilizaciones más antiguas. De las loas a los Dioses, monarcas o ciudades hasta el uso del *Big Data*, la comunicación política siempre tuvo su lugar privilegiado en las relaciones de fuerza, con la particularidad que además de crear realidad, puede acelerar, enlentecer o impedir tal o cual acción política.

Cuando la comunicación política era asunto casi exclusivo del Estado, digamos, hasta bien entrado el desarrollo de la modernidad, había poco espacio para las opiniones que no emanaban de modo directo del poder mismo. Pensemos en el *Index*, ese catálogo de obras prohibidas que el Vaticano usaba en su construcción de realidad y de poder (que acaso *son* lo mismo) y que duró hasta 1966. Hablamos aquí de una decisión política, la prohibición de determinadas obras, y de un instrumento, el *Index*,

desde el ejercicio de la soberanía por parte de un Estado (el Vaticano). La generación y manejo de la información tenían su origen en el Estado. Los Estados de la Iglesia, reducidos al Vaticano recién en 1871, definían una norma de alcance global, al menos para otros Estados católicos, antes de la separación Iglesia-Estado.

En las democracias actuales, las prohibiciones de ciertos libros son realizadas por el Estado cuando esas obras infringen la ley, por ejemplo publicaciones de abierto contenido racista, o la literatura nazi. Hoy la prohibición de las obras que molesten corre por cuenta del mercado, y el libro (o el mensaje) indeseado será simplemente ignorado. La generación y el manejo de la información siguen, de modo predominante, condiciones semejantes a las de la acumulación capitalista.

El Estado puede comunicar a través de medios de comunicación propios, pero hoy ejerce esa función en gran medida con el uso de la pauta publicitaria pública en medios privados; de ese modo, utiliza los canales privados para difundir sus mensajes de manera diversa, y mediante la distribución discrecional de la pauta publicitaria, favorece a aquellos medios más afines con dichos mensajes.

El uso de la tecnología, que acelera a velocidades inimaginables la rapidez del mensaje, introduce nuevos modos, pero con las mismas intenciones: en la Argentina, sobran los ejemplos recientes donde un gobierno o un grupo político utiliza las llamadas “redes sociales” y las grabaciones telefónicas automáticas, para llevar un mensaje particular, en general destinado a deslegitimar y agraviar un adversario.

Con esta monetización del lazo social que es la comunicación, asistimos al absurdo donde prima la confusión, donde aquello que no se ve o no se oye no existe, trátase de un conflicto bélico (como señala Baudrillard en *La guerra del Golfo no existió*),⁴³ de ideas políticas y sociales valorizadas o ignoradas (como la idea de soberanía), o incluso de grupos sociales incómodos.

Lo que antes era una potestad de Estado, hoy es ejercida por el sector privado, de tal modo que la comunicación política es un ida y vuelta per-

⁴³ Véase Jean Baudrillard, *La guerre du Golfe n'a pas eu lieu*, Paris, Editions Galilée, 1991. Dice Baudrillard: “Del drama real, de la guerra real, no tenemos ni el gusto ni la necesidad. Lo que nos falta es el sabor afrodisíaco de la multiplicación de lo falso, de la alucinación de la violencia, que tengamos de todas las cosas el goce alucinógeno, que es también el goce como en la droga, de nuestra indiferencia y nuestra irresponsabilidad, es decir, de nuestra verdadera libertad”.

manente entre Estado y mercado. Así es como las “operaciones de prensa” que existieron desde hace mucho tiempo, cobran otra dimensión gracias a los avances tecnológicos, a veces en la inmediatez de un tiempo que deja de ser real para convertirse en la realidad buscada. Si siempre existió un campo donde los medios de comunicación masivos manipularon a la opinión pública, según las épocas y recursos disponibles, no es el Estado o el mercado cada cual por su lado, quienes ejercen esa manipulación, sino que es un factor más en las relaciones de fuerza que encuentran a Estado y mercado en conflicto o consenso.

Porque esta posición de la información y la cultura tienen una importancia decisiva en el ámbito político. El problema es que, por su misma índole, los medios privados defienden los intereses de sus propietarios, que pueden no coincidir con el bienestar general ni con la conveniencia nacional. Y la situación empeora y se vuelve maligna cuando existen abusos de posición dominante; por ejemplo, si sólo son escuchadas las opiniones de los propietarios de los medios de comunicación mientras las demás razones quedan en el olvido.

Es como si regresáramos a la caverna de Platón, y nosotros, los habitantes encadenados, sólo pudiésemos ver unas pocas pantallas con similar información. Las consecuencias políticas de esta modalidad a través de las redes de información son enormes. En las épocas violentas, las relaciones políticas, económicas y sociales son resueltas por la fuerza; en tiempos más tranquilos, los vínculos entre dirigentes y dirigidos quedan regidos por los símbolos, las representaciones, las creencias, las informaciones. Esta es una función fundamental de los medios de comunicación masiva.

La comunicación política, su generación y manejo, es el tema de innumerables estudios que explican cómo existir en los medios, qué color de corbata usar o la necesidad de concurrir al dentista con periodicidad (que siempre es bueno). Lo que queremos expresar es que la misma comunicación política es parte de las relaciones de fuerza, imprime la velocidad (o lentitud) de la dinámica política, e inculca su sello a la época. Como parte del conflicto de intereses, que los diferentes actores sociales o sectores económicos expresan en su pugna por la conducción del Estado, la comunicación, el modo que son producidos los contenidos, el empaque, la distribución y el consumo, son otras tantas partes de ese mismo conflicto, que encuentra al Estado y al mercado en lugares a veces opuestos, a veces complementarios, y al mismo tiempo.

B. La práctica

I. Medios de comunicación y política

La función tradicional de los medios de comunicación ya fue definida por el mitológico Hubert Beuve-Méry, fundador de *Le Monde* de París: “la radio informa, la televisión muestra, el diario explica”. Esos tres instrumentos permitirían que la opinión pública tomase conocimiento de las situaciones; y el gobierno respetaba la libertad de prensa como uno de los pilares de la democracia. Ya en el siglo XIX las constituciones garantizaban esa libertad, como lo hizo en la Argentina la Constitución Nacional de 1853. Prensa, opinión pública y gobierno eran tres esferas diferentes, que interactuaban de modo intenso, aunque sin que una pretendiese ocupar el lugar de la otra. De algún modo, esas dimensiones estaban articuladas sin perder la especificidad de cada una. Esta posición de la información y la cultura en el espacio público tiene una importancia decisiva en el ámbito político.⁴⁴

Para el análisis de la función política de los medios de comunicación, es ya clásica la metodología enunciada en una frase de Harold D. Lasswell: hay que determinar “quién dice, qué dice, a quién y con qué efecto”.⁴⁵

1. Quién dice

El primer punto se refiere a quién dice. En este sentido, sólo tienen acceso a la propiedad de los medios de comunicación masiva, el Estado o aquellas empresas con poder económico como para poder editar un diario o periódico, o instalar y hacer funcionar una estación de radio o de televisión; la ventaja que saca el *establishment* con este solo requisito es enorme.

⁴⁴ Es aplicable la frase de Groucho Marx: “¿A quién le va a creer usted, a mí o a sus propios ojos?”. Lo trágico es que muchos no quieren enterarse de lo que le dicen sus propios ojos (recordemos lo que ocurría en la Argentina cuando desaparecían miles de personas).

⁴⁵ Véase Harold D. Lasswell, “The triple-appeal principle: a contribution of psychoanalysis to political and social science”, en *American Journal of Sociology*, n° 37, 1932, pp. 523 a 538.

Es posible, aunque no probable, que en el futuro disminuya con la difusión de la información por Internet.

En otras épocas, los diferentes partidos políticos o grupos de intereses tenían sus propios diarios o periódicos. En la Argentina están o estuvieron el mitrista *La Nación*, el conservador *La Prensa*, el yrigoyenista *La Época*, el desarrollista *Clarín*, el peronista *Democracia*, el socialista *La Vanguardia*, el anarquista *La Protesta*, el comunista *Propósitos*, el nacionalista *Azul y Blanco*, y muchos otros. Quien los leía sabía cuál era la ideología y los puntos de vista de los redactores. Estaba claro con qué criterios la información era construida.

Aquí se plantea la disyuntiva acerca de la ventaja o desventaja de que sea un ente público o una empresa privada los que ejerzan esas funciones, en particular en aquellos medios que están restringidos por razones técnicas (limitación de las bandas de radiodifusión y de televisión).

Al costado de los diarios confesadamente políticos, que en general daban pérdidas económicas, estaba y está cada vez más la prensa empresaria. Por su misma índole trata de maximizar ganancias, publicando información rentable y eliminando la no rentable; en este caso, la información es una mercadería. Ello se refiere no solamente al sensacionalismo en las noticias, sino también al hecho de servir de vehículo a grupos poderosos, que utilizan los medios de comunicación para afianzar su poder en la sociedad. Lo hacen con un rótulo de “independientes” y sin confesarlo, defienden los intereses de un determinado sector político o grupo empresario.

Más aún, en varios países latinoamericanos, algunos diarios y periódicos comerciales están ocupando el lugar de los partidos políticos en crisis, en especial cuando controlan radios y televisoras. Se llega al extremo de fabricar conflictos y líderes y de encauzar a la oposición y a los gobiernos. Claro que no es un fenómeno nuevo. Viene a la memoria el caso de William Hearst y su periodista, antes del desembarco de fuerzas estadounidenses en Cuba durante la guerra con España de 1898. El magnate de la prensa Hearst envió a La Habana a un periodista, quien le telegrafió “no ocurre nada, todo está en calma, no habrá guerra, quisiera regresar”. Hearst le respondió: “quédese, provéanos de ilustraciones, nosotros le suministraremos la guerra”; (y cumplieron).

Al lado de este periodismo en gran escala, está el local, de ciudades o poblaciones chicas o medianas, que tienen sus ingredientes comerciales y políticos, pero que no pretenden engañar a nadie porque los lectores

conocen a sus propietarios; por supuesto, pueden destacar “lo bueno” o “lo malo”, según sus afinidades ideológicas o intereses. Además, ponen mayor énfasis en el relato y análisis de los problemas locales, que atañen directamente a los ciudadanos; también esos diarios locales pueden ser comprados por la prensa dominante o por algún grupo político.

2. Qué dice

El segundo elemento en la definición se refiere al contenido del mensaje. Aquí suele mezclarse la información con la propaganda. Es decir, se trata de “influnciar la acción humana por la manipulación de representaciones”, que pueden ser habladas, escritas, por imágenes o musicales. “La inculcación de las actitudes basadas en los valores tradicionales se llama generalmente educación, mientras el término propaganda se reserva para la difusión de las actitudes subversivas o discutibles o simplemente novedosas”.⁴⁶

Para ello se utilizan los medios de publicidad más aptos para coordinar la conducta de grandes masas de población, lo cual puede hacerse cada vez con mayor eficacia, dada la enorme difusión de los modernos medios de comunicación: primero la televisión, luego las pantallas de la computadora o del *Smartphone*. Hablamos de medios visuales, que requieren una actitud pasiva de quien contempla las imágenes, al contrario del esfuerzo de imaginación que requiere la palabra impresa.

Este mensaje puede referirse a la más amplia gama de temas, desde los ideológicos hasta los políticos y comerciales. Sirve tanto para una campaña electoral como para vender un producto o para fortalecer o desgastar a un gobierno o a la oposición. Los problemas surgen con respecto a las cuestiones de fondo, cuando la información es alterada o falseada; y en las formas, cuando se quiere promover a un candidato con métodos que sirven para vender automóviles o desodorantes, métodos que son parecidos, pero que ponen en juego diferentes intenciones (comprar un auto) o se refieren a la política (elegir un candidato).

⁴⁶ Véase Harold D. Lasswell, “Propaganda”, en la *Encyclopaedia of the Social Sciences*, *op. cit.*, vol. 12, pp. 521 y ss.

3. A quién se dice y con qué efecto

El tercer factor alude a los destinatarios del mensaje, que cada vez constituyen grupos más amplios. El éxito de la prédica transmitida por la publicidad se refleja en la adopción por los receptores de las actitudes o conductas preconizadas. A juzgar por las enormes sumas que se gastan en ello, que superan las dedicadas a la educación, la publicidad no sólo es eficiente sino indispensable dentro del esquema de competencia capitalista.

Para evaluar correctamente la situación, debe analizarse cuál es el efecto de los mensajes transmitidos sobre quienes los reciben. Informar quiere decir –de acuerdo con la definición del diccionario de la Real Academia Española– “enterar, dar noticia de una cosa”; pero para que el mensaje sea tomado como verdadero, debe atravesar el filtro de la ideología o de las ideas preconcebidas o prejuicios. Es común no enterarse de las informaciones que contradicen las propias convicciones; o que, si se aceptaran, plantearían graves problemas morales o políticos o de seguridad personal. Un ejemplo trágico de este hecho es el bloqueo mental con el que gran parte de la población argentina –en especial de su clase media– pudo minimizar, politizar o negar la desaparición de personas durante el gobierno cívico-militar de 1976 a 1983.

En síntesis, es absolutamente necesario estar bien informado, pero esto no es suficiente para conocer la realidad: “lo importante no es solamente la información, es el sistema mental o el sistema ideológico que recibe, recoge, rechaza, sitúa la información y le da sentido”.⁴⁷

Otra de las características fundamentales de los medios de comunicación es su capacidad para afirmar o diluir la identidad cultural de las naciones. Varios estudios acerca de la televisión muestran una disociación entre las necesidades de una cultura nacional deseable y la mayor parte del material que se emite en los países subdesarrollados, que en su mayor parte consiste en series violentas de procedencia extranjera, cuyo costo ya está amortizado en el país de origen y pueden venderse a bajos costos.

El fenómeno de transnacionalización de las actividades económicas y culturales afecta fuertemente a las identidades nacionales. El término de “industria de la información” acuñado por los economistas de la Uni-

⁴⁷ Véase Edgar Morin, *Pour sortir du vingtième siècle*, Paris, Editions Fernand Nathan, 1981, p. 36.

versidad de Stanford, plantea claramente el predominio de lo económico por sobre lo cultural; si a ello se agrega la factibilidad de emitir mensajes que son recibidos en todo el mundo, por encima de las fronteras, resulta la posibilidad de tratar a los productos culturales de modo análogo a las exportaciones comerciales.

Además, quienes aprovechan esas ventajas son los países poderosos y las empresas transnacionales, por lo cual los países subdesarrollados sólo reciben las noticias de los países desarrollados, aunque aquí no interesen; así, cuando el litoral argentino está bajo el agua, no nos enteramos en detalle de esas inundaciones, sino de las del río Mississippi; e ignoramos las olas de huelgas locales, pero nos informan acerca de las peripecias policiales o amorosas de “ricos y famosos” de países desarrollados.

En síntesis, los medios de comunicación han sufrido las mismas consecuencias de la concentración y extranjerización del aparato productivo y han efectuado una “globalización” de lo comercial y lo político; el problema es que aquí hablamos de la producción y distribución de ideas, de la visión de nuestra Nación y de nosotros mismos, así como de las capacidades para alcanzar determinados objetivos. La experiencia demuestra que la inclusión social sólo será sustentable si existe también una distribución de la palabra y una construcción colectiva de sentido.

II. La realidad de los medios de comunicación

1. La prensa clásica y la prensa mercantil

Los medios de comunicación hegemónicos que maneja el *establishment*, han llevado a una decadencia de la actividad periodística, que ha abandonado la “regla de oro” tradicional, que imponía que los hechos relatados fueran ciertos; y después cada dueño de diario o periodista, elaboraba su interpretación, que variaba de acuerdo con su percepción, ideología e intereses. Así, históricamente, existió una prensa política, donde el lector conocía la ideología de cada medio de comunicación, pero que se basaba en la veracidad de la información y la libertad en las interpretaciones y juicios críticos.

Con los años, este sistema fue reemplazado por la prensa mercantil, que vende información como podría vender cualquier bien de consumo;

las ediciones de fin de semana de los mayores diarios, parecen catálogos de supermercados, con algunas informaciones y opiniones intercaladas. Pero gozan de la ventaja de participar del poder político –más aún, a veces lo ejercen– y de los negocios, lo cual aumenta sus potestades y su rentabilidad. La mercantilización de la prensa hegemónica vino junto con la de la educación y la salud, y fue uno de los peores subproductos del neoliberalismo.

2. La ética periodística

Esos medios de comunicación mercantiles ya forman parte del *establishment*, y en ciertos temas lo lideran. Frente a esta degradación monopólica, el Congreso Nacional sancionó la ley de regulación de los medios audiovisuales, que intentó regular el sector, al menos de modo parcial. Pero primero fue demorada con medidas judiciales “cautelares” y después derogada por un decreto de necesidad y urgencia del gobierno neoliberal surgido a fines de 2015.

La nueva organización de los medios de comunicación termina con el mito del periodismo “independiente”. Ahora estamos en presencia de una dependencia de “doble piso”. No sólo los propietarios de los medios de comunicación forman parte del *establishment* económico y político, sino que empresas mercantiles nacionales y extranjeras participan en el paquete accionario de las empresas de comunicación. Además, algunos periodistas “estrella” cobran importantes sueldos de algunas grandes empresas, aunque lo ocultan. Quienes leen, ven o escuchan a esos medios de comunicación y a sus periodistas creen recibir información objetiva, pero no es así. Esos periodistas se presentan como independientes y son dependientes, tanto por su pertenencia al *establishment* como por el sueldo que cobran de empresas privadas; de allí su desconcierto e indignación cuando se descubren casos concretos.

Este hecho hace pertinente la sanción de un código de ética periodística. Nadie aceptaría que el árbitro de un partido de fútbol recibiera un pago importante de uno de los clubes participantes; pero se presenta como objetivo e imparcial a un análisis económico o político elaborado por un periodista a sueldo de una de las partes, ocultando esa situación. No habría objeciones éticas a notas o informaciones que favorecieran a una empresa, si se aclarara que han sido elaboradas por uno de sus empleados; pero es de una total inmoralidad si se hace creer que es una opinión objetiva de alguien ajeno a esa empresa.

En síntesis, si vamos a un parque de diversiones, ya sabemos que los espejos son cóncavos, convexos u ondulados y nos divertimos con las imágenes disparatadas que reflejan, porque nadie cree que muestran la realidad. En cambio, las informaciones u opiniones falsas o sesgadas que se publican en un medio de comunicación, y que se presentan como objetivas y desinteresadas, sin decir que constituyen la opinión del *establishment* y que han sido muy bien pagadas por los interesados, constituyen una tentativa de defraudación que debería ser penada; y más aún cuando se pretende modelar la opinión pública y concretar profecías autocumplidas.

III. Los medios de comunicación en la Argentina

1. Elevada concentración de los medios de comunicación

El mapa de los medios de comunicación en la Argentina mostraba a fines de 2017 un elevado grado de concentración. Las tres empresas más importantes son el Grupo Clarín, el Grupo Admira (ex Telefónica Media de Telefónica de España) y el Grupo La Nación. La puja entre dos gigantes, Telefónica y Clarín, ordena el paisaje de un sector que, casi sin frenos regulatorios, exhibe una alta concentración y una acumulación de nuevos negocios.

2. Cómo se informa la población argentina

El total de la población argentina se informa sobre todo por tres medios de comunicación: televisión (51,8%), radio (47,5%) y diarios (46,8%); además, por Internet (8,5%), revistas (8,2%); y el 11,7% no utiliza ninguno de esos medios, y por supuesto, hay quienes utilizan varios medios.⁴⁸

Dentro de cada medio, los promedios de “consumidores” eran los siguientes:

i) Radio AM: Mitre (41,6%); Radio 10 (13,9%); La Red (13,9%); Radio AM 750 (10,9%); Continental (4,6%); Radio Nacional (1,4%).

⁴⁸ Fuente: Sistema Nacional de Consumos Culturales, *Encuesta de hábitos informativos*, datos de 2010.

Radio FM: La 100 (14,2); Aspen (11,5); Disney (11,0); Metro (8,4); Pop Radio (8,2).⁴⁹

II) En la televisión abierta, la clasificación (*rating*) era: El Trece (7,9); Telefe (7,3); América (4,7); Canal 9 (3,6) y TV Pública (2,1).⁵⁰

iii) Los diarios más importantes tenían el siguiente tiraje útil: Clarín, 202.289 ejemplares; La Nación, 134.193 ejemplares; Diario Popular, 88.775; La Gaceta (Tucumán), 44.081; La Voz del Interior (Córdoba), 37.800; El Día (La Plata), 27.326; Página 12, 25.899; La Capital (Rosario), 23.954; Los Andes (Mendoza), 19.980; El Liberal (Santiago del Estero), 18.294; Río Negro (Río Negro), 16.665; El Tribuno (Salta), 17.615; El Litoral (Santa Fe), 10.331; Diario Uno (Mendoza), 10.463.⁵¹

Con este tipo de estructura, los medios de comunicación dominantes, que producen y distribuyen información como cualquier otro proceso capitalista de acumulación de capital, devienen actores fundamentales a la hora de dirimir las relaciones de fuerza en la sociedad y dirigir la dinámica política del Estado. En ausencia de regulaciones, queda libre este campo para las interacciones poco virtuosas entre mercado de la información y conducción neoliberal del Estado. Esta situación oligopólica actual no sólo afecta a la información pública, sino también a la identidad nacional y a la democracia, en particular cuando esas empresas participan de la valorización financiera.

La situación actual fue sintetizada por el sociólogo francés Lucien Sfez, quien sostuvo que las teorías y las prácticas políticas están hoy amenazadas por una comunicación sin rostro cuyo olor es el dinero, cuya estrategia se llama *marketing*, que vuelca toneladas de mensajes repetidos y revueltos, diluidos al extremo y que terminan ellos mismos por delirar, formar remolinos sobre ellos mismos hasta la impotencia. ¿Qué puede hacer la política? Desaparecer sin murmurar, protestar, fingir indiferencia o resurgir de nuevo con nuevas formas (Lucien Sfez, *La communication*, Paris, Presses Universitaires, 1991).

⁴⁹ Mediciones para el área metropolitana de Buenos Aires, marzo de 2018. Fuente: Kantar Ibope Media (IBOPE). Cabe destacar el derrumbe de la audiencia de la radio pública tras el cambio de gobierno, que pasó de 8% en 2014 a 1,4% en 2018.

⁵⁰ Abril de 2016. Fuente: Kantar Ibope Media (IBOPE). Estos valores muestran el retroceso de la televisión abierta en el área metropolitana, frente al avance de la televisión por cable.

⁵¹ Febrero de 2018, tiraje útil promedio de lunes a domingo, Instituto de Verificación de Circulaciones (IVC).

CAPÍTULO 3

LOS EMPRESARIOS Y LOS SINDICATOS OBREROS

Introducción

Empresarios y trabajadores en el capitalismo

Para analizar la incidencia de empresarios y trabajadores (y de sus organizaciones) respecto del funcionamiento del Estado, es preciso situar a esos agentes dentro del sistema social vigente, que es el que determina las condiciones en las que se ejercen el trabajo y el emprendimiento.⁵² Ese sistema es el capitalismo.

Muchas veces el capitalismo es definido como “la economía de mercado”, sin más. Sin embargo, a lo largo de la historia humana ha habido mercados sin capitalismo, como en la Antigüedad y el Medioevo; y los mismos mercados han ido cambiando a lo largo de la historia.

⁵² El enfoque que elegimos contrasta con el discurso ahistórico y asocial, que afirma que todos los individuos son (y siempre han sido), en alguna medida, al mismo tiempo trabajadores y emprendedores.

1. El mercado

Con un enfoque económico “existe un mercado cuando compradores que desean cambiar dinero por bienes y servicios entran en contacto con vendedores que buscan cambiar bienes y servicios por dinero. Por ende, un mercado queda así definido como la conjunción de las fuerzas de demanda y oferta, sin que éstas puedan ser limitadas a una particular localización geográfica. Esta definición requiere dos acotaciones: en primer lugar, no basta con la existencia de uno o muchos mercados para que exista una economía de mercado. En segundo lugar, una economía de mercado puede caracterizarse por condiciones muy diferentes, según su estructura de oferta y demanda y el tipo y grado de regulación que pueda tener”.⁵³

Una síntesis de los resultados de la economía de mercado, la expresó Raúl Prebisch: “en el régimen vigente el mercado es factor primordial de eficiencia económica pero no de eficiencia social. Esta última sólo puede conseguirse fuera del mercado, esto es, regulando globalmente la apropiación y la distribución”.⁵⁴

2. El capitalismo

El capitalismo puede ser definido de modo estructural o funcional, tal como lo hace André Comte-Sponville: “Estructuralmente es un sistema económico fundado sobre la propiedad privada de los medios de producción y de cambio, regulado, si se puede decir, por la libertad de mercado (que incluye también el mercado de trabajo: es lo que se llama el salariado)”.

“El capitalismo puede definirse también desde otro punto de vista, no ya estructural, sino funcional: es un sistema que sirve, con dinero, para hacer más dinero. (...) Que la riqueza vaya sobre todo a los ricos en una tal sociedad, es casi inevitable. Su objetivo es la ganancia, no la justicia. Es lo que hace al capitalismo moralmente insatisfactorio y económicamente eficaz. La política, entre esta insatisfacción y esta eficacia, procura imponer una especie de equilibrio. No confiemos en el mercado para ser justos en nuestro lugar. Ni en la justicia para crear riquezas”.⁵⁵

⁵³ Véase A. E. Calcagno y A. F. Calcagno, *El Universo Neoliberal. Recuento de sus lugares comunes*, Madrid, Akal, 2015, p. 109.

⁵⁴ Véase Raúl Prebisch, *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 293.

⁵⁵ André Comte-Sponville, *Dictionnaire philosophique*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 97.

3. Mercado y capitalismo

Las relaciones entre capitalismo y economía de mercado fueron sintetizadas por Michel Aglietta y Guo Bai:⁵⁶

“La economía de mercado se funda sobre la división de las actividades humanas: los individuos están separados los unos de los otros y no conocen *a priori* ni los deseos ni las necesidades de los otros. Un medio social, exterior a todos los individuos, llamado moneda, nace de la confianza común para hacer posible los intercambios. De allí sale una unidad común, llamada valor, que mide los productos de las actividades humanas en función del deseo de los otros de comprarlos con dinero. Los valores se determinan por el acceso a la moneda en tanto tiene un poder de compra universal y la capacidad de gastarla de diversas maneras”.

A su vez, “el capitalismo se funda sobre una segunda separación, que tiene un principio diferente, porque es asimétrico en el acceso a la moneda, lo cual crea una relación de poder entre los capitalistas y los trabajadores. Los capitalistas tienen acceso a la moneda para financiar la adquisición de medios de producción. Los trabajadores tienen acceso a la moneda alquilando sus capacidades de trabajo. Esta separación cambia fundamentalmente la lógica del sistema. El objetivo de los capitalistas es acumular la moneda por ella misma, porque da poder sobre los otros. Cuanto más dinero se pueda movilizar, más poder se tiene sobre la sociedad”.

“Porque están privados de los medios de producción, los trabajadores no pueden en tanto que grupo social convertirse en productores privados sobre el mercado. En principio, cada uno es libre individualmente para alquilar sus capacidades al capitalista de su elección. Es por eso que hay un mercado de trabajo. Pero la clase trabajadora está subordinada, en su conjunto, a los que poseen los medios de producción. Resulta entonces que el salario no es el precio del trabajo realizado. Es el precio monetario del alquiler de la capacidad de trabajo del trabajador por un tiempo dado. Se comprende ahora por qué el contrato de trabajo y el contrato de compraventa son totalmente diferentes”.

4. Las finanzas

Pero no es todo. “Las finanzas están en el corazón de la coordinación capitalista, porque cada firma debe recurrir a ellas para acumular capital y

⁵⁶ Véase Michel Aglietta y Guo Bai, *La voie chinoise, Capitalisme et empire*, *op. cit.*, pp. 10 y ss.

aumentar el empleo; pero los mercados de crédito no son mercados ordinarios. Son mercados de promesas futuras, irremediabilmente cargadas de incertidumbre. (...) Los mercados financieros son el lugar privilegiado de los juegos de dinero que a menudo degeneran en burbujas especulativas, seguidas de derrumbes. Es un lugar en donde el capitalismo aparece en toda su desnudez: el dinero haciendo dinero. Igual que la moneda no conoce la saturación, la avidez no tiene límites. (...) Por eso los mercados financieros no pueden regularse ellos mismos en el sentido del bien común. Deben ser encuadrados por las instituciones del Estado. (...) El teorema de imposibilidad de Arrow⁵⁷ muestra que es imposible sumar las preferencias individuales en una función de bienestar social. El interés común, sin el cual ninguna sociedad se puede sostener, viene de procesos de deliberación política, que son muy diferentes de los procesos de mercado”.

En síntesis, hablamos de un sistema económico y social jerarquizado, en el cual una multitud de agentes toma decisiones no coordinadas, con la ganancia y la acumulación de capital como motor. Tal sistema tiende a generar desequilibrios y desocupación, auges y recesiones, burbujas especulativas y derrumbes, y requiere de mecanismos e instituciones que le permitan responder a las tensiones, adaptarse al cambio permanente, absorber las crisis y recomponer las condiciones de acumulación, lo que se conoce como modo de regulación: “En resumen, un modo de regulación es un conjunto de mediaciones que asegura que las distorsiones creadas por la acumulación de capital queden dentro de límites que son compatibles con la cohesión social de cada nación”.⁵⁸

⁵⁷ Según el teorema de la imposibilidad de Arrow, “no es posible construir una relación de preferencia colectiva –coherente– a partir de relaciones de preferencia individuales, a menos de identificar esta relación con la de un individuo (que se convierte entonces en una especie de dictador, cuyas elecciones se imponen a las de los otros)”. (Bernard Guerrien y Ozgur Gu, *Dictionnaire d’analyse économique*, París, La Découverte, 2012, p. 532).

⁵⁸ Michel Aglietta y Guo Bai, *La voie chinoise, Capitalisme et empire*, op. cit., pp. 11 y ss. Ese texto describe las relaciones entre mercado y capitalismo en la China contemporánea, pero es aplicable en general a todos los regímenes: “El capitalismo es una capacidad de acumulación. Su lógica no es el bienestar social; consiste en hacer dinero con el dinero. (...) La desigualdad es su esencia. (...) En modo alguno está impulsado hacia un estado ideal que lo preexistiría virtualmente. (...) No hay independencia y menos aún supremacía de los mercados. El dinero es, en efecto, un bien público y el trabajo asalariado está lejos de ser reductible a una mercancía. (...) En el

A continuación, consideraremos a las organizaciones de los empresarios y de los trabajadores como fuerzas políticas que actúan en el Estado con el objetivo de imponer sus puntos de vista, en particular en lo que hace a la distribución del ingreso primario y a la redistribución del ingreso por impuestos y transferencias. De esa manera inciden en las condiciones de valorización del capital y también en la determinación de la demanda efectiva, y son por ende agentes esenciales del “modo de regulación” imperante. Estamos en plena discusión de las relaciones de fuerza, y quizás este sea el conflicto que, por último, las estructura a todas.

PARTE PRIMERA: LOS EMPRESARIOS

A. La teoría

I. Los empresarios

1. Los empresarios como sujetos históricos capitalistas

Está bien que los historiadores dividan la historia en diferentes períodos, no tanto con la falsa esperanza de fijar un límite definido entre la Antigüedad y el Medioevo en Europa, por ejemplo, sino más bien con la intención de expresar a través de ciertas fechas esos cambios que experimentó la humanidad al pasar de una manera de ver el mundo (y de vivir, producir, consumir) a otra. Parece que cada época tiene un sujeto histórico

largo plazo, ganan las instituciones, porque son las que guían la regulación de conjunto de las sociedades. El capitalismo es un fenómeno histórico total, en el cual las instituciones y las estructuras de mercado evolucionan. (...) La razón de ser del Estado es el bien común. Sólo el apoyo de la población a través de creencias comunes, cualquiera sea su modo de expresión, da legitimidad al poder del Estado. (...) El capitalismo mundial es una confrontación de poderes políticos asimétricos. No tiene nada que ver con un modelo general de equilibrio por la competencia. Las interdependencias entre los Estados-nación son a la vez jerárquicas y arbitradas por las finanzas. De allí que los centros financieros dominantes sean los lugares privilegiados de la captación del valor”. (*Ibid.*, pp. 14 y 15).

privilegiado, cuyas acciones marcan el sello de su tiempo (o porque los que escriben la historia pertenecen a ese mismo grupo social).

Así, como es difícil pensar en términos históricos al capitalismo sin los mercados, parece imposible pensarlo sin empresarios, en tanto y en cuanto hoy figuran como “el sujeto histórico” de esa transformación, por ser el organizador del proceso económico capitalista. “Todos los restantes factores de la producción, trabajo y capital, se encuentran en una relación de dependencia con respecto a él, adquieren vida por su acción creadora. (...) Toda actividad productora se realiza únicamente por mediación del sujeto económico capitalista”.⁵⁹ Joseph A. Schumpeter destacó la función de los empresarios (aunque tales “empresarios schumpeterianos” sean una minoría) que impulsan el progreso económico a través de procesos de invención, innovación e imitación.⁶⁰

Werner Sombart también señala una tendencia hacia la disociación entre los dueños del capital y la gerencia ejecutiva. A estas características históricas, podemos agregar aquellos rasgos emergentes de la globalización y en especial de la hegemonía del sector financiero, que se manifiesta con intensidad en esta primera etapa del siglo XXI.

Pero el empresario, aunque sea la figura central del proceso capitalista, y ensalzado como tal por sus supuestas virtudes intrínsecas, no está solo ni puede estarlo en el marco de la acumulación económica. En efecto, el conjunto de la sociedad primero, del mundo después, es el terreno donde el capitalismo impacta, y que además necesita para sobrevivir. Así, junto con los empresarios están los trabajadores y el mismo Estado, la sociedad misma, con visiones variables que suelen divergir del manejo económico empresario. Nos encontramos aquí frente a uno de los ejes más importantes de la dinámica política, cuando se presentan las principales fuerzas que están a veces en conflicto, a veces en consenso, pero siempre cambiantes según las circunstancias reales y los deseos de cada una de las partes.

⁵⁹ Véase Werner Sombart, *El apogeo del capitalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984 (primera edición en alemán en 1902), pp. 29 y ss.

⁶⁰ Véase Joseph A. Schumpeter, *Teoría del desenvolvimiento económico : Una investigación sobre ganancias, capital, interés y ciclo económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997 (primera edición en alemán en 1911).

2. El modelo empresarial como paradigma

El modelo empresarial ha tomado tanto impulso durante tanto tiempo, que puede ser medido en siglos para “occidente”, que sus modalidades (el *management*), cuando no sus objetivos (el beneficio), aparecen como obligatorios para todas las organizaciones de la sociedad civil y para todas las instituciones de la República. Tanto y tan bien que pareciera que aquel gerente que ha logrado las mejores ventas, si es que estamos en una economía de producción, o el otro que ha realizado la especulación más exitosa, si estamos en la esfera financiera, en fin, todos los que hacen que los accionistas sean felices (aquellos gerentes), por el sólo hecho de la felicidad de los accionistas de una empresa, parecieran destinados a conducir los destinos del Estado en búsqueda del Bien Común. ¿Si lo hicieron por los accionistas, cómo no podrán hacerlo para los ciudadanos? Es algo así como suponer que porque un basquetbolista es bueno y anota muchos puntos para su equipo, puede también bailar ballet.

La causa de tal entuerto es que el basquetbol no es una ideología dominante, que impone su funcionamiento, su estilo y sus objetivos al ballet. Pero como el liberalismo sí es una ideología dominante, impone sus criterios. Así parecen demostrarlo los gobiernos, que nombran en la conducción del Estado a prósperos empresarios, exitosos en acumular ganancias primero como parte de la Patria Contratista, luego como concesionarios de servicios públicos privatizados y después en el sector financiero. Tal parece que la plusvalía sustraída al trabajador de modo individual o colectivo, ya no alcanza para llegar a los parámetros que fijan la excelencia del estándar financiero global: ahora, y desde hace tiempo, el Estado es necesario como fuente de riquezas, con el fin de maximizar la apropiación y fuga del excedente económico.

3. Los empresarios y el Estado

Las empresas ya no pueden, por sí solas, proceder a la apropiación del excedente en gran escala. Precisan del Estado para cumplir el ciclo económico-financiero.

Los empresarios suelen tener acuerdos, controversias y hasta complicidades con el Estado, según el tipo de régimen imperante y también según el gobierno que ejerza la conducción del Estado. Pero es importante

recordar que –al menos en teoría– el Estado defiende el bien común de la sociedad y representa a la Nación. Tal es su poder soberano, que diferentes actores entran en las relaciones de fuerza para influir sobre sus decisiones, con diverso protagonismo y, por supuesto, diferentes intereses.

Mientras que los empresarios tienen por objetivo obtener la mayor ganancia posible; los trabajadores, a su vez, reclaman mejores condiciones de trabajo, con salarios más elevados y jubilaciones dignas, para citar sólo ejemplos de los dos sectores más importantes de la sociedad civil. No se trata de la bondad o maldad personal de empresarios y trabajadores, ni de la imposible neutralidad objetiva de funcionarios estatales, sino de las reglas de juego en los sistemas capitalistas. Pero el gobierno es quien debe arbitrar. De allí la permanente pugna entre empresarios y trabajadores para influenciar las decisiones del poder político, o asumir esa conducción (tarea en la que, en la historia argentina, han ganado casi siempre los empresarios). Esta pugna se manifiesta en primer lugar por la apropiación del excedente económico.⁶¹

4. Algunas características del empresariado

El empresariado es uno de los sectores más importantes en las relaciones de fuerza que tensionan la sociedad, habida cuenta de la función económica que juegan como dueños del capital, tanto en el proceso de acumulación como en su proyección política. En este último caso, la relación con el Estado pasa por varios niveles: desde conseguir un “ambiente amigable” para sus negocios, hasta obtener contratos bajo la forma de concesiones o de obra pública.

Sin embargo, el empresariado no es homogéneo, al punto que existen intereses contradictorios y hasta irreconciliables en su mismo seno. No será lo mismo, por cierto, el comportamiento de grandes empresas transnacionales que explotan hidrocarburos, por ejemplo, que las pequeñas empresas nacionales que fabrican bienes de consumo, cuyas ventas dependen del mercado interno y del salario medio de los trabajadores.

De este modo existen organizaciones empresarias que se agrupan por tamaño, por rama, por grupos de interés, según el modo de acumu-

⁶¹ Véase el libro I, capítulo 5, *La monetización del lazo político*, parte B, sección V, “El conflicto por la apropiación y utilización del excedente económico”.

lación económica que practican, la articulación externa que tienen y su vinculación con el mercado interno que, de ser intensa, generan intereses comunes con los asalariados.

Estas características definen, en gran parte, la actitud que tomarán frente a gobiernos según privilegien el libre cambio o el proteccionismo, bajen los impuestos o sostengan las retenciones a las exportaciones primarias, propongan tratados bilaterales de inversión o privilegien la ley nacional. Cada entidad empresaria tendrá entonces que defender sus intereses, por lo que son actores insoslayables en las relaciones de fuerza.

II. Distintos tipos de empresas

1. Las empresas según su tamaño

1.1 Empresas grandes, medianas y pequeñas

El tamaño es sin duda una de las características que más fuertemente diferencian a las empresas entre sí, ya que según se trate de empresas grandes, medianas o pequeñas, mucho diferirán sus modos de funcionamiento y su impacto sobre la economía y la política de un país. Las grandes empresas presentan normalmente una separación entre el control de la propiedad (se trata frecuentemente de sociedades anónimas) y su manejo empresarial y administrativo (en manos de gerentes especializados). Son entidades sólidamente estructuradas, jerárquicamente organizadas en numerosas áreas administrativas y productivas, que operan con frecuencia en varias ubicaciones, y a veces en distintos países. Su tamaño les otorga varias ventajas competitivas. Primero, pueden explotar economías de escala, dividiendo los costos fijos en un volumen elevado de producción; segundo, ejercen habitualmente un poder de mercado que les permite adquirir insumos en condiciones ventajosas y fijar precios más elevados; además, tienen un acceso privilegiado a los mercados financieros. Por lo general generan un empleo formal y relativamente bien pago, merced a una mayor productividad.

Esa mayor formalidad de las empresas grandes (comparada con empresas de menor tamaño o los cuentapropistas) las hace en principio mejores pagadores de impuestos y contribuciones sociales, pero su tamaño y rela-

ciones internacionales también les da los medios para aplicar mecanismos de elusión o evasión impositiva. Estos mecanismos, repertoriados por la OCDE bajo el nombre de “Erosión de la base imponible y transferencia de beneficios” (BEPS por sus siglas en inglés), explotan la proyección internacional de muchas de estas empresas, la fijación arbitraria de precios de transferencia entre sus filiales y su presencia en paraísos fiscales, en donde hacen aparecer sus ganancias. Se ha comprobado así que en los Estados Unidos las empresas grandes pagan una tasa de impuesto a las ganancias muy inferior a la que pagan las empresas pequeñas.

Por su parte, las empresas pequeñas y medianas casi siempre unen en una misma persona o grupo de personas la propiedad y la dirección. Tienen un sistema más horizontal y simple para la administración y el manejo de la información, en los cuales las relaciones interpersonales cobran importancia; la relación patrón-trabajadores es más directa. Las relaciones comerciales y productivas exteriores a la empresa también tienden a basarse en relaciones y contactos directos que pueden dar lugar a verdaderas redes empresariales (los “distritos industriales” de Italia central son de ello un buen ejemplo). Tienen en general un acceso más difícil y caro al financiamiento externo a la empresa, lo que las obliga a autofinanciarse en mayor medida que las empresas grandes, y a recurrir a tipos de financiamiento externo a la empresa en general más caros y de más corto plazo (como el crédito comercial). Son sin embargo esenciales en el tejido productivo de un país, debido a su flexibilidad, capacidad de innovación y generación de empleo. Muchas veces se asocian a empresas grandes como proveedores y subcontratistas, y les brindan importantes ventajas competitivas.

Está por último la microempresa, que consiste casi siempre en emprendimientos familiares con muy pocos (o ningún) asalariado. Son muy importantes en la generación de empleo, aunque éste sea frecuentemente informal. Sus dificultades son grandes para acceder al financiamiento y su poder de mercado es nulo. Esto las hace particularmente vulnerables a la coyuntura económica, pero también son el receptáculo de los trabajadores que, en caso de crisis, pierden su empleo formal.

Las múltiples desventajas competitivas que enfrentan las microempresas y las empresas pequeñas y medianas, por una parte, y su importancia económica y social por la otra, llevan a que en varios países se les otorgue algún trato preferencial en relación al acceso al crédito, las contribuciones

sociales o el sistema impositivo. Esto obliga a definir con precisión qué es una empresa grande, mediana o pequeña.

En la Argentina, desde ese punto de vista legal, se considera pequeña una empresa que factura anualmente menos de 2,9 millones de dólares en la industria, menos de 0,9 millones en la agricultura y menos de 1,0 millones en los servicios; y son consideradas medianas las que venden por menos de 23,6, 6,5 y 8,2 millones de dólares en esas actividades, respectivamente.⁶² Otro criterio a veces utilizado de manera complementaria es el número de empleados en cada grupo de empresas. La vara no es la misma en países desarrollados y subdesarrollados. En la Unión Europea la microempresa es la que tiene menos de 10 empleados, la pequeña empresa menos de 50 y la mediana menos de 250. En la Argentina,⁶³ el criterio varía según el sector económico, pero en el promedio de la industria manufacturera se considera microempresa a la que emplea menos de 5 trabajadores; es pequeña la que emplea a menos de 24; y mediana la que emplea a menos de 96.

1.2. Tendencias a la concentración y la centralización del capital

En una economía coexisten e interactúan empresas de distinto tamaño, pero la importancia relativa de cada grupo se altera constantemente. Una tendencia ya identificada en el siglo XIX es la gravitación creciente que las grandes empresas y los conglomerados adquieren en el sistema capitalista. Esta tendencia a la concentración tiene dos aspectos: uno se refiere a la acumulación de capital dentro de las empresas, que incrementa el capital por trabajador (mecanización, incorporación de tecnología) y aumenta su tamaño. Este proceso, en el que las empresas generan economías de escala, en que el capital fijo aumenta como proporción del capital total de la empresa y de ese modo aumenta la productividad de los trabajadores, es conocido en la terminología marxista como “concentración del capital”.⁶⁴

⁶² Los valores están establecidos en pesos, en decretos reglamentarios de las leyes 24.467, 25.300 y 27.264 (última revisión en junio de 2018), aquí convertidos al tipo de cambio de 28 pesos por dólar.

⁶³ Véase Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social), Boletín de Empresas, serie anual.

⁶⁴ Más precisamente, Marx observa que el “capital constante” (maquinaria, edificios, insumos y otros medios de producción) aumenta en relación al “capital variable” (la masa salarial) y por lo tanto como proporción del capital total (que es la

Esta evolución se combina en general con la “centralización del capital”, esto es la reunión en menos manos de empresas ya existentes.⁶⁵ Mediante la centralización, una empresa o grupo empresario puede querer integrarse “verticalmente”, cuando incorpora proveedores o clientes de su actividad principal, u “horizontalmente”, cuando absorbe competidores, o puede querer constituirse como grupo diversificado, cubriendo actividades en sectores diversos.

Ambos procesos están íntimamente relacionados entre sí, ya que es gracias a su mayor capacidad para acumular y lograr economías de escala como los capitalistas mayores aventajan en la competencia a los de menor tamaño, muchos de los cuales desaparecen o son absorbidos por los primeros. Esta tendencia está reforzada por la mayor capacidad financiera de los capitalistas grandes, que no solamente son capaces de generar mayores fondos propios, sino que acceden al crédito (bancario u otro) con mucha mayor facilidad y a menor costo que los empresarios pequeños y medianos.

Además de brindarles una nueva ventaja competitiva, esa capacidad financiera les permite combinarse en conglomerados o grupos económicos (que pueden incluir a entidades financieras), e incluso aprovechar las recesiones cíclicas y las crisis, que son momentos privilegiados de centralización del capital. Una vez avanzado el proceso de concentración/centralización del capital, éste tiende a autosostenerse gracias a las ganancias extraordinarias que los oligopolios extraen de su poder de mercado.

No quiere esto decir que las empresas de menor tamaño necesariamente desaparecerán, entre otras razones porque no sería del interés de las empresas mayores. Por el contrario, algunas de ellas buscan aumentar sus ganancias mediante la reversión parcial de su anterior estrategia de integración vertical o diversificación, para concentrarse en sus áreas “núcleo” y subcontratar la producción y las actividades secundarias a empresas de menor tamaño (eventualmente ubicadas en el exterior).

suma del capital constante y del variable). Marx llama a este incremento de $c/(c+v)$ “aumento de la composición orgánica del capital”.

⁶⁵ Véase Paul Sweezy, *Teoría del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1945 (edición en inglés de 1942), capítulo XIV “El desarrollo del capital monopolista”.

2. Las empresas según su propiedad: nacionales privadas, públicas y extranjeras

Los objetivos y la conducta de los empresarios pueden variar según que las empresas sean nacionales, privadas o públicas, y extranjeras.

2.1. Las empresas nacionales

Las empresas nacionales privadas son la gran mayoría de las empresas del país, sobre todo de las pequeñas y medianas. Aunque con altibajos en las últimas décadas debido a los fuertes cambios en la política económica, estas empresas proveen la mayor parte del empleo y gran parte del valor agregado generado en el país. Se trata de un grupo heterogéneo, que va desde grandes empresas o grupos empresarios a empresas pequeñas y microempresas; cubren una considerable variedad de sectores y proveen empleo tanto formal como informal.

Las empresas públicas llevan a cabo –tal es su razón de ser– actividades productivas o de servicios cuyo valor social tiende a exceder el valor de mercado, debido a las fuertes externalidades positivas que ejercen sobre el conjunto de la economía nacional. Tal es el caso de numerosos servicios públicos, incluidos los vinculados con la salud y el desarrollo tecnológico, educativo y cultural; pero también los vinculados con el saneamiento, la energía, el transporte y las comunicaciones dentro del espacio nacional, que dejados a criterio del lucro privado marginalizarían a las regiones periféricas o los grupos sociales menos solventes. Las empresas públicas también fueron fundamentales en la industrialización de América Latina, realizando inversiones en sectores estratégicos que, por su magnitud, estaban fuera del alcance (o del interés económico) de las empresas privadas: las primeras plantas siderúrgicas de Argentina, Brasil y Chile (por no hablar de las del Paraguay de 1860) fueron estatales.

También es importante la presencia de empresas públicas en la explotación de los recursos naturales, en particular los de la industria extractiva (petróleo y minería). En efecto, se ha comprobado que la proporción de la renta minera o petrolera que permanece dentro de los países productores es directamente proporcional a la participación del Estado en la explotación del recurso. Si ésta está en manos de empresas privadas (típicamente transnacionales), el grueso de la renta será remitida legal o ilegalmente

a los dueños de esa empresa, que aplican eficientemente los numerosos mecanismos de elusión y evasión fiscal a su disposición. De este modo, la propiedad estatal de las principales empresas explotadoras permiten captar y utilizar internamente los cuantiosos recursos que de otro modo se pierden para el país.⁶⁶

2.2. Las empresas extranjeras

Por último, las empresas extranjeras han visto crecer considerablemente su importancia dentro de la economía argentina. Esto se ha dado en paralelo con la expansión mundial de las empresas transnacionalizadas, de las cuales sólo un ínfimo número tienen su origen (pero quizás no su sede social) en Argentina.

Las empresas extranjeras son percibidas con frecuencia como un agente esencial para el desarrollo de los países subdesarrollados. Se les atribuye aportar a esas economías capitales productivos en la forma de maquinaria y equipos modernos, tecnología de avanzada, la creación de empleo altamente calificado, métodos de gestión eficientes y un flujo de divisas que (en teoría) no es obligatorio reembolsar, como sí ocurre con la deuda externa. Se afirma también que contribuyen al fortalecimiento del aparato productivo interno mediante la creación de una red de proveedores que deben cumplir con normas de calidad y eficiencia de nivel internacional.⁶⁷ Más aún, en la medida en que expanden la capacidad productiva y la competitividad y que aportan el acceso a mercados externos, las empresas extranjeras permitirían expandir las exportaciones y superar así un tradicio-

⁶⁶ Véanse los cálculos y el análisis llevados a cabo por la UNCTAD acerca de la distribución de las rentas naturales provenientes del petróleo, el cobre y el oro en diferentes países: *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2014*, capítulo VII.D, Nueva York y Ginebra, 2014.

⁶⁷ Véase por ejemplo Pierre Richard Agénor y Peter J. Montiel, *Development Macroeconomics*, Princeton University Press, 2015, pp. 476-492. Estos autores reconocen que el capital extranjero no es siempre favorable para el desarrollo, por sus impactos negativos sobre el tipo de cambio (sobrevaluación de la moneda local), por su volatilidad que causa inestabilidad macroeconómica y por su carácter a veces especulativo y de corto plazo, pero consideran que la inversión extranjera directa (esto es, la que se concretiza en empresas controladas por no residentes) no cargan con esos defectos.

nal cuello de botella para el desarrollo latinoamericano, que es la tendencia al déficit en la balanza de pagos.

En qué medida estas virtudes son reales se discutirá en la sección B. “La práctica”. Mencionemos, por lo pronto, que las empresas extranjeras comparten las ya mencionadas características de las empresas grandes, incluyendo sus comportamientos oligopólicos y tendientes a minimizar el pago de impuestos dentro del país huésped. A ellas se agregan otros rasgos propios, que derivan del hecho de ser parte de un conglomerado que obedece a los intereses de sus propietarios no residentes en el país. Entre esos intereses no figura el desarrollo de los países en donde operan mediante, por ejemplo, la transferencia tecnológica, la distribución de altos salarios, la maximización del pago de impuestos y la canalización de flujos netos de divisas hacia el país huésped. No quiere esto decir que nada de esto ocurrirá, pero eso dependerá más de las políticas aplicadas por el gobierno del país receptor que de la estrategia o la buena voluntad del conglomerado transnacional.

III. Las asociaciones empresarias

1. Diferente naturaleza de las asociaciones

Toda asociación busca defender los intereses de sus miembros; y en esta tarea la naturaleza de la actividad, así como su tamaño, influyen en el comportamiento que adoptan, tanto como la índole de los intereses que buscan defender.

Una sociedad de fomento barrial es una asociación, como lo es la Asociación Empresaria Argentina (AEA), la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), la Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas (ADEPA), la Sociedad Rural Argentina (SRA) o cualquier otra. Pero varía la propia naturaleza de los asociados, que en un caso son vecinos que buscan mejorar su barrio, y en el otro, importantes empresas de bienes y servicios o grandes terratenientes; estas diversidades otorgan una diferencia sensible a la hora de influenciar o determinar políticas de gobierno.

En tal sentido, la interpenetración entre los negocios y el Estado ha sido motivo de muchos estudios; y no sólo nos referimos a la orientación general que tiende a favorecer a las finanzas, la industria, la agricultura y el

comercio, sino también al interés particular de determinadas ramas de la actividad económica o de empresas individuales, que pueden aprovechar las medidas del gobierno (que van desde subvenciones y ventajas fiscales, hasta contrataciones con el Estado). En particular, la acción de las asociaciones empresarias es de gran importancia en los momentos en los que se discute la redistribución del poder económico, por lo general con el Estado y los sindicatos obreros.

2. Diversas modalidades de funcionamiento

El segundo motivo de la asociación o intercomunicación estrecha de los empresarios está vinculado a las modalidades del funcionamiento de la economía capitalista. En la actual etapa de gran concentración, las empresas no actúan de modo aislado, sino que pueden asociarse de manera formal o informal, para lograr la “maximización conjunta de beneficios”. Esto implica que en el proceso de fijación de precios, por ejemplo, quede establecida una red que articula los intereses de las empresas supuestamente competidoras. Así, en muchos casos, los precios no son establecidos por las empresas individuales en un presunto marco de competencia, sino por las empresas líderes y con referencia al conjunto de la rama. En ese momento, la empresa líder no necesita aceptar el precio actual como determinado de modo exógeno y puede bajarlo o subirlo con la confianza de que las otras empresas lo seguirán.

Entonces, además de estar vinculadas de derecho en asociaciones, también pueden actuar en conjunto en los hechos, siempre para aumentar su margen de beneficio, asegurar sus posiciones en el mercado y buscar nuevas oportunidades de negocios.

En ese contexto, la influencia que ejercen las empresas sobre el Estado no está limitada sólo a conseguir mayores ventajas, por ejemplo pedir que el Estado invierta en alguna área que necesita (pero que no está dispuesta, o no puede asumir esa inversión); también las empresas pueden quedarse con una parte del Estado, en particular en el área productiva, como el acero, o la financiera, como las jubilaciones; incluso pueden llegar a ocupar, de modo coherente y organizado, los puestos de máxima responsabilidad política, como lo demuestra el gobierno del Presidente Macri en la Argentina.

B. La práctica

I. La cultura empresaria

Los empresarios de cada país se comportan de acuerdo con la cultura nacional, las costumbres de la época y las pautas que les marcan sus colegas del mismo sector de producción, el gobierno y la presión de la opinión pública y de los trabajadores. Ese comportamiento depende también de manera determinante del modelo de desarrollo que predomine en cada momento histórico. En la Argentina podemos distinguir tres grandes etapas, que describimos a continuación.

1. Las diferentes etapas en la Argentina

En nuestra historia económica han predominado sucesivamente el sector agrario (1880-1945), el industrial (1946-1975) y el financiero (1976-2001 y 2015- ...). Por supuesto, no significa que los demás sectores no tengan relevancia, pero según sea el sujeto principal del momento –el campo, la fábrica o el banco–, existen distintas modalidades en la acumulación de capital, en los resultados económicos y en la dinámica política.

Los empresarios agrarios manejaron la economía y la política desde 1880 hasta 1945. Fue el período agro-exportador, con sus dos ejes: la propiedad de la tierra y su dependencia del imperio británico; por supuesto ejercieron el gobierno, lo cual les permitía captar la mayor parte del excedente económico. Sus ejecutores organizaron el país y fueron el prototipo de la oligarquía. Pero, en paralelo, se desarrollaron las clases medias y el proletariado; y sobre todo a partir de 1930, creció de manera apreciable la importancia de la industria.

Después, desde 1945 hasta 1976, prevalecieron los empresarios industriales, ligados al mercado interno. Vinieron las dos etapas de sustitución de importaciones. Primero, la “fácil”, con la producción local de manufacturas simples, de consumo masivo, cuya fabricación era relativamente sencilla; los consumidores eran la gran masa de la población. Y después la sustitución de importaciones “difícil”, cuyos mayores empresarios eran los grandes, con predominio extranjero; y los que más consumían eran los grupos sociales

de ingresos medios-altos y altos. Las expresiones políticas del momento fueron el peronismo, que gobernó en una etapa, así como el frondizismo, que dio su impronta a otra.

En los períodos siguientes (1976-1983, 1989-2001 y diciembre de 2015-...), la hegemonía pasó al neoliberalismo de renta y financiero, con la excepción del intento socialdemócrata del Presidente Raúl Alfonsín (diciembre de 1983 a julio de 1989) y de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner. El gobierno estuvo en manos, primero de una dictadura cívico-militar fuertemente represiva, y después de una alianza civil neoliberal con predominio del sector financiero y la misma política económica.

La naturaleza de los empresarios varía según sea la índole de su actividad, como lo señalamos, así como del tamaño y de la articulación que cada empresa pueda tener en el mercado, en especial el internacional. También, sobre todo, existe una diferenciación visible que surge en base a distinguir los empresarios agrícolas, los industriales y los financieros. No sólo difieren en cuanto a sus actividades concretas y en ciertos objetivos de política económica, sino que la hegemonía de cada uno en períodos sucesivos condicionó distintas etapas del desarrollo argentino.

Cabe notar que los hábitos han variado mucho en los últimos decenios, en particular en lo que hace a los planos financiero y cambiario. Hoy, el dólar constituye un factor importante en el comportamiento económico de cada individuo, aunque hace algunos años la importancia que hoy parece tener el dólar no existía en la conciencia colectiva (durante su primera presidencia, el presidente Perón en un discurso le preguntó a la multitud si alguien había visto alguna vez un dólar y la respuesta fue unánime: ¡¡¡no!!!). En esa época, no era bien visto prestar dinero a altas tasas de interés (el usurero era despreciado socialmente); hoy sería el signo de un financista exitoso. Con respecto a los vínculos con el gobierno, la elusión de impuestos es la principal ocupación de una nube de abogados y profesionales de las ciencias económicas, y la fuga de capitales un modo empresario generalizado de disponer de los excedentes económicos.

2. El caso de Corea del Sur

Acercas de la relación empresarios-gobierno, la industrialización y el desarrollo económico de Corea del Sur suscita la admiración general. Pero pocos saben cómo se obtuvo: “Cuando el general Park Chung-Hee

llegó al poder (en 1962), manifestó su voluntad de hacer de Corea un país industrial duro, agresivo en las exportaciones. Como los grandes empresarios coreanos se negaron a colaborar, el general Park encarceló a los 51 mayores empresarios (*chaebols*), acusados de ganancias ilícitas y les confiscó sus propiedades. Fueron liberados sólo después de firmar un compromiso que decía: ‘haré donación de todas mis propiedades cuando el gobierno las requiera para la construcción de la Nación’. Todos firmaron, el gobierno les devolvió las empresas, les dio su pleno apoyo e impuso restricciones a la entrada de inversiones extranjeras directas para privilegiar el desarrollo de grupos empresariales nacionales, que contaron con un mercado cautivo (el interno). Como condición para poner en libertad a los empresarios y devolverle las empresas, el gobierno elaboró un plan extraordinario de industrialización y los *chaebols* lo ejecutaron. Entre 1962 y 1966 se financió la industrialización con el 72% de fuentes nacionales coreanas y 28% con inversión extranjera”.⁶⁸

El Estado también intervino en las decisiones empresarias mediante su política industrial, por la cual orientó la inversión hacia determinados sectores económicos que no ofrecían a priori ninguna ventaja comparativa: siderurgia, industria naval, automóviles, electrónica. Gracias a esa política industrial que no solamente apoyaba al empresario privado sino que le exigía un comportamiento inversor e innovador, además de resultados de productividad y exportaciones, Corea del Sur dejó de ser un país agrario y es una nación con una fuerte cultura industrial.

La importancia del factor cultural ha sido enfatizada por Aldo Ferrer, quien señaló que si se trasplantaran a la Argentina a los empresarios más innovadores del mundo en desarrollo, que son los coreanos, al poco tiempo tendrían el mismo comportamiento que los empresarios argentinos; y también recoge la observación inversa: si los empresarios argentinos se instalaran en Corea, actuarían como los coreanos.⁶⁹

⁶⁸ Véase Mortuza Khaled, *Park Chung-hee's industrialization policy and its lessons for developing countries*, Nurimaru, 2007 (<http://www.geocities.ws/mortuzakhaled/park.pdf>).

⁶⁹ Aldo Ferrer, *El empresario argentino*, Buenos Aires, Capital Intelectual S.A., 2014, p. 14.

II. Evolución de la estructura empresaria y su rol político

1. Tendencia a la concentración, la privatización, la extranjerización y la financierización

El grado de concentración del capital y en manos de quienes se encuentra representan factores esenciales en la estructura del poder económico, y por ende del poder político en un país. En la Argentina esta estructura ha variado considerablemente, aunque no siempre en la misma dirección, ni por las mismas razones. En algunos casos fueron la creación de nuevas empresas o la radicación en la Argentina de empresas extranjeras las que modificaron la composición del empresariado; en otras fue el cambio de manos de empresas importantes, por su nacionalización, privatización o extranjerización. También el ya mencionado proceso de centralización redujo en repetidas ocasiones la incidencia de las empresas de menor tamaño, absorbidas por grupos oligopólicos o cerradas por no poder lograr sobrevivir a cambios macroeconómicos o episodios de crisis.

El panorama hacia los años 1930 mostraba ya una apreciable concentración económica. Según el censo industrial de 1937, las firmas “grandes” (las que empleaban a más de 200 personas, esto es un 1,4% de los establecimientos fabriles) concentraban 37% del empleo y 58% de la producción industriales. El capital extranjero era dueño de alrededor de la mitad del capital de las empresas industriales.⁷⁰

En los años que siguieron, esta estructura se modificó y desconcentró con un importante aumento en el número e incidencia de empresas nacionales. Este proceso dio impulso a la industrialización por substitución de importaciones, particularmente en las áreas textil, de alimentación, metalúrgica y metalmeccánica. También se crearon nuevas empresas estatales (Fabricaciones Militares, aeronáutica, astilleros, siderurgia) y el primer gobierno peronista nacionalizó grandes empresas de servicios públicos, en particular los ferrocarriles. Se registró también cierta desconcentración en la propiedad rural, según surge de datos de la provincia de Buenos Aires: allí

⁷⁰ Véase Eduardo Basualdo, *Estudios de historia económica argentina*, Buenos Aires, México y Madrid, Siglo XXI, 2006, pp. 27 y 28.

la superficie ocupada por propiedades de más de 2500 hectáreas disminuyó de 17,9 millones de hectáreas en 1923 a 6,8 millones en 1958.⁷¹

Tras el golpe de 1955, el proyecto desarrollista de Frondizi buscó impulsar una nueva etapa de la industrialización centrada en la producción de insumos industriales, automotores y metalmecánica. Esta etapa fue liderada por empresas de mayor tamaño e intensidad de capital, principalmente de capital extranjero. De este modo, se volvió a acentuar la concentración económica y la extranjerización de la economía. Considerando los establecimientos industriales de más de 100 ocupados (762 firmas en total), las empresas extranjeras proporcionaban 41% de la producción en 1973, frente a 42% para las empresas privadas nacionales y 17% para las de propiedad estatal. La extranjerización es mayor si se limita el análisis a las cien empresas mayores del sector industrial: en 1958 algo más de la mitad de las ventas eran realizadas por empresas extranjeras; en 1973 esta proporción había pasado a 62%, aunque en 1976 (después del breve gobierno peronista) había descendido a 54%.⁷²

El golpe de 1976 inauguró una nueva estrategia de desarrollo económico, en la cual la desregulación financiera y las ventajas comparativas eran los nuevos ejes orientadores, en reemplazo del proyecto de industrialización. Un objetivo central del nuevo modelo era desarticular los fundamentos económicos de la alianza entre empresarios (en especial los de capital nacional), trabajadores y Estado, que según los nuevos gobernantes era portadora del germen del socialismo. La política económica de regresión salarial, apertura comercial, desregulación financiera y atraso cambiario fue devastadora para los sectores del capital nacional (en particular el industrial) más vinculados con el mercado interno. Por contraste, ganaron peso relativo los grupos económicos (nacionales y extranjeros) que poseían (o adquirieron) empresas en diferentes áreas de actividad, lo que incluía en muchos casos la financiera. Estos grupos supieron sacar provecho de los contratos de obra pública y, sobre todo, de su acceso al abundante financiamiento externo. Pudieron así explotar el fuerte diferencial de tasas de interés externas e internas y financiar la centralización del capital.

⁷¹ *Ibid.*, p. 32.

⁷² *Ibid.*, pp. 74-84.

Esta asimetría se refleja en la estructura de los pasivos bancarios de las muy grandes empresas comparada con la del resto de los deudores. En 1986, el 72,3% de las deudas de los 80 principales deudores (todos grandes empresas y conglomerados extranjeros y nacionales) se componían de deudas en dólares (cuya carga habían podido pasarle en gran medida al Estado mediante los seguros de cambio de 1981-1983); para el resto de los deudores, solamente 12,6% de las deudas estaban en dólares. En el otro extremo, solamente 6,6% de la deuda de los 80 principales deudores era en pesos a tasa libre (la más gravosa), mientras para los demás deudores esa proporción era de 34,1%.⁷³

Durante estos años el peso del capital extranjero entre las mayores empresas industriales continuó siendo preponderante, con un 55% de las ventas de las cien principales empresas industriales al final del gobierno militar en 1983. Las empresas públicas, por su parte, fueron fuertemente descapitalizadas mediante una política tarifaria adversa y un endeudamiento externo forzado que sólo sirvió para facilitar la fuga de capitales privados. Las inevitables dificultades económicas que enfrentaron en los años que siguieron debido a las devaluaciones deterioraron los servicios de esas empresas, lo que fue aprovechado para justificar su posterior privatización.⁷⁴

El siguiente período de fuerte cambio en la estructura económica corresponde al menemismo. A principios de los años 90 se privatizan las principales empresas de servicios públicos, que pasan a manos de asociaciones entre grupos nacionales y empresas extranjeras. El “Estado empresario” prácticamente desaparece. Mientras que en 1989 las ventas de empresas públicas representaban 29% de las ventas totales de las 200 mayores empresas, en 1999 esa proporción había caído a 1,5%.⁷⁵

Luego de la crisis de 1995 (desencadenada por el “efecto Tequila”), numerosas empresas privadas de capital nacional son absorbidas por empresas extranjeras, a lo que se agrega que el capital extranjero le compra su parte en las empresas privatizadas al socio local. También se termina de

⁷³ Los otros componentes de la deuda consistían en créditos a tasa regulada o indexados a precios. Fuente: cálculos de los autores sobre la base de datos del BCRA.

⁷⁴ Cabe recordar que las empresas públicas fueron excluidas de todos los seguros de cambio y otras “compensaciones” que entre 1981 y 1983 aliviaron la carga de la deuda externa de los deudores privados, transfiriendo gran parte de esta al Estado.

⁷⁵ Eduardo Basualdo, *op.cit.*, p. 387.

privatizar y desnacionalizar YPF. Se produce así una fuerte extranjerización de la economía nacional, no debido a la radicación de nuevas empresas transnacionales como había ocurrido tres décadas atrás, sino al cambio de manos de muchas empresas ya existentes. En 2003, de las 500 mayores empresas no financieras ni agropecuarias, 340 tenían participación extranjera en su capital, comparado con 219 en 1993. Además aportaban 86% del valor agregado y 64% del empleo, frente a 62% y 40%, respectivamente, en 1993 (cuadro 11).

Cuadro 11. Argentina: Importancia relativa del capital nacional y extranjero en las principales 500 empresas no financieras y no agropecuarias, 1993, 2003 y 2013

	Empresas nacionales a/			Empresas con participación extranjera b/		
	1993	2003	2013	1993	2003	2013
Cantidad de empresas	281	160	185	219	340	315
Participación en la cantidad de empresas (%)	56,2	32,0	37,0	43,8	68,0	63,0
Valor agregado (%)	38,4	13,9	22,4	61,6	86,1	77,6
Utilidades (%)	35,0	8,6	23,0	65,0	91,4	77,0
Puestos de trabajo asalariados (%)	60,1	36,4	37,3	39,9	63,6	62,7
Salarios (%)	51,9	27,7	34,4	48,1	72,3	65,6

a/ Incluye hasta un 10% de participación de capital de origen extranjero. b/ Incluye más de un 10% de participación de capital de origen extranjero.

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Encuesta Nacional de Grandes Empresas, diciembre de 2014 y Grandes Empresas en Argentina 1993-2004, Buenos Aires, 2007.

También el sector financiero se concentró y desnacionalizó en esos años. Este proceso cobró impulso como consecuencia de la breve pero aguda corrida bancaria entre fines de 1994 y abril de 1995. Por una parte, los depositantes creyeron que sus ahorros estarían mejor resguardados en bancos extranjeros, al suponer que sus casas matrices los apoyarían en caso

de necesidad (lo que se desmentiría en 2002). Por otra parte, el gobierno impulsó el cierre de entidades nacionales y la privatización de varios bancos provinciales, y estableció fondos para financiar el cambio de manos, con el argumento de que así se fortalecía al sistema. Varios bancos privados tradicionales de capital nacional fueron adquiridos por grupos financieros extranjeros. De este modo, mientras en diciembre de 1992 la banca extranjera proveía 12% del financiamiento a la economía, a fines de 1999 había llegado a 42%. La contracara fue la reducción de la participación de la banca pública, que cayó de 53% a 34% del total de créditos, y de la banca privada nacional, que pasó de 33% a 22%. Esta evolución acentuó la concentración del crédito en las empresas extranjeras y las de mayor tamaño. Es sintomático que en ese solo año cerraron 28 bancos cooperativos, y de los 38 que existían a fines de 1994, hoy queda sólo uno.

Por último, observamos que el proceso de concentración, privatización y extranjerización se detuvo e incluso se revirtió, aunque sólo parcialmente, a partir de 2003. En particular, se renacionalizaron algunas empresas privatizadas (Correo Argentino, Aguas Argentinas, Aerolíneas Argentinas, YPF). Esto incrementó significativamente la presencia de las empresas nacionales entre las 500 más importantes, aunque sin amenazar la clara preponderancia que siguen teniendo las extranjeras (cuadro 11).

Más allá del universo de las grandes empresas, este período mostró un gran dinamismo en la creación de empresas: entre 2002 y 2011, el número de empresas inscriptas en el sistema de jubilaciones aumentó en 230.000 (un 61%), después de haber caído en 32.000 (un 8%) los seis años anteriores. Un 83% de las nuevas empresas tenían menos de 10 empleados, y otro 13 % tenían entre 10 y 49 empleados. Como también aumentó el número de empresas medianas y grandes, no cambió significativamente la distribución del empleo asalariado registrado entre empresas de distinto tamaño, e incluso se constata un leve aumento de la parte de las empresas mayores (cuadro 12).

También se observa la distancia entre las remuneraciones medias distribuidas por cada tipo de empresa registrada, que en las mayores más que duplican lo que pagan las microempresas. Aunque no disponemos de datos comparables, es claro que la gran mayoría del empleo no registrado (que alcanzaba a 50% del total en 2002 y cayó a 30% en

2015) corresponde a empresas pequeñas, microempresas y trabajadores por cuenta propia.

Cuadro 12: Argentina: Empresas, empleo asalariado y remuneraciones medias según el tamaño de la empresa, 2002 y 2015 a/

	Número		Empleo asalariado		Remuneración por empleado	
	2002	2015	2002	2015	2002	2015
	miles de empresas		miles de personas		Pesos	
Total de empresas	376	604	3523	6527	928	15277
Más de 200	2	4	1131	2364	1374	21143
de 50 a 200	8	15	754	1412	929	14024
de 10 a 49	39	68	811	1415	711	11963
hasta 9 personas	327	517	828	1336	530	9568
	en porcentajes del total				en porcentajes del promedio	
Total de empresas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Más de 200	0,5	0,6	32,1	36,2	148,0	138,4
de 50 a 200	2,2	2,5	21,4	21,6	100,1	91,8
de 10 a 49	10,4	11,3	23,0	21,7	76,6	78,3
hasta 9 personas	87,0	85,6	23,5	20,5	57,1	62,6

a/ Corresponde a las empresas y asalariados del sector privado registrados en el Sistema Integrado Previsional Argentino. Excluye servicio doméstico, asalariados no registrados, trabajadores por cuenta propia, patrones y trabajo familiar.

Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, *Boletín de empleo registrado*, serie anual, año 2016.

2. El empresariado nacional como factor político

Una definición acertada es la que caracteriza al empresario nacional como “un burgués de nuevo tipo, no necesariamente comprometido con los sectores populares, pero sí consciente de la posibilidad de una relación ganar-ganar en el marco del crecimiento del mercado interno y la producción nacional; factores ambos asociados a los gobiernos ‘nacionales y

populares'. Detrás de esta concepción mítica existe una idea de sentido común: el crecimiento de la economía no le conviene solamente al trabajador, sino también al empresario; con la expansión del PIB todos crecen".⁷⁶

Para que ese "empresariado nacional" tenga protagonismo en el proceso de desarrollo deben cumplirse varias condiciones. Primera, debe tener vocación para desempeñar esa tarea; segunda, poseer un tamaño adecuado (no influye el que quiere, sino el que puede); tercera, considerar como propios los intereses del país; cuarta, tener capacidad operativa. Veamos la situación de la Argentina.

En general, existe una diferencia sustancial entre los empresarios grandes, medianos y pequeños; las microempresas no son relevantes en este aspecto. Los empresarios grandes no han demostrado tener interés en la formación de un empresariado que defienda de manera consistente y coordinada los intereses nacionales.⁷⁷ Lo prueba el *stock* de cientos de millones de dólares que los argentinos tienen en el exterior, producto de la fuga de capitales.⁷⁸ Los empresarios nacionales grandes pertenecen al núcleo duro del *establishment*, vinculado estrechamente al sector financiero. Quieren influir –y, si pueden, gobernar– pero como integrantes del *establishment* global, no de un empresariado nacional.

Por su parte, los empresarios medianos y chicos están integrados a la economía y al mercado nacionales; la actividad comercial y financiera que desarrollan de modo global es menor, aunque ha crecido en los medianos. En general, tienen la vocación de contribuir a desarrollar el país, porque su ámbito natural es el mercado interno; pero las limitaciones de tamaño les impide tener un protagonismo político, a menos que actúen de manera asociada.

Como señala Eduardo Basualdo, "dentro de las grandes firmas de la economía argentina se generaba una diferenciación entre los capitales extranjeros y los locales que no involucraba una forma de industrialización alternativa sino un diferente dinamismo relativo de las distintas ramas productivas, a partir de una contrapuesta distribución del ingreso. Esta

⁷⁶ Claudio Scaletta, "Pacto neocolonial", Buenos Aires, *Página 12*, 20 de marzo de 2016, *Suplemento Cash*, p. 8.

⁷⁷ Véase Raúl Prebisch, *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, *op. cit.*, pp. 14 y ss.

⁷⁸ Véase nuevamente Jorge Gaggero et al., *op. cit.*, nota 292 del libro I.

última, resultaba una variable clave para la alianza de la clase trabajadora y la burguesía nacional, porque la redistribución del ingreso a favor de los asalariados redundaba en una mayor expansión relativa de la demanda doméstica y, con ello, de los empresarios nacionales, mientras que el movimiento inverso potenciaba el capital transnacional”.⁷⁹

El Presidente Perón intentó organizarlos y creó la Confederación General Económica, que tuvo una fuerte influencia en sus tres presidencias (1946-1952, 1952-1955 y 1973-1974). Pero la tarea fue interrumpida primero por el golpe de Estado de 1955 y después por el de 1976.

De tal modo, las vicisitudes políticas y la hegemonía de las grandes empresas nacionales y, sobre todo, extranjeras fueron factores importantes en el fracaso de la estructuración de una burguesía nacional. Pero además fue muy importante la supresión de las empresas estatales producida en la década de 1990. En su conjunto, habían llegado a ser un factor importante del poder económico, ya que generaban cerca del 12% del producto interno bruto y del empleo totales del país.

Compartían con muchas empresas privadas nacionales el mismo interés en el desarrollo económico nacional y juntos eran una fuerza ponderable, capaz de contrapesar a las empresas extranjeras. Para facilitar esa acción –entre otros objetivos–, se creó la Corporación de Empresas Nacionales (ley 20.558, de 1973, derogada por la dictadura cívico-militar). Pero su privatización –y extranjerización de la mayoría de ellas– rompió el equilibrio a favor de las empresas extranjeras. Al cabo de los años, ahora se ve claro cómo la eliminación de las empresas nacionales impidió la formación de un grupo económico-social muy poderoso, integrado por las empresas públicas, la burguesía nacional y los trabajadores, cuya coordinación podía haber marcado el rumbo de la economía y las finanzas argentinas. La expe-

⁷⁹ Véase Eduardo Basualdo, “Notas sobre la burguesía nacional, el capital extranjero y la oligarquía pampeana”, *Realidad Económica*, Buenos Aires, n° 201, 1 de enero al 15 de febrero de 2004, p. 15. Continúa Basualdo: “La falta de conducción (como fue la Confederación General Económica, CGE, creada durante el peronismo) que genera en buena medida el actual estado de anomia de los burgueses nacionales, tampoco se origina en la desaparición de las grandes firmas oligopólicas nacionales. Si bien una parte significativa de ellas fueron expulsadas de sus respectivas actividades, otras no solamente sobrevivieron sino que se expandieron notoriamente, pero una vez que se integraron al bloque social dominante, específicamente a la oligarquía diversificada” (p. 20).

riencia histórica muestra que para conducir la economía de un Estado no basta con controlar el poder político; además es necesario tener un poder económico propio significativo. Por ejemplo, para conducir la política petrolera, no basta con dictar leyes y decretos, ni con disponer de algunos pozos y estaciones de servicio; es indispensable tener YPF y la adhesión del sindicato obrero.

3. La hegemonía de las empresas grandes y su aprovechamiento del Estado

El retroceso del Estado en su rol de empresario (sólo revertido en parte entre 2003 y 2015) no disminuyó la importancia de su rol en la economía, sino que modificó sus modalidades y sus objetivos, subordinados ahora a los del gran capital. Durante los regímenes neoliberales, y en especial en los períodos 1976-1983 y 1990-2001, las grandes empresas privadas (“la patria contratista”, la “patria concesionaria” o “nueva propietaria”) ocuparon el lugar del Estado, con compra o concesión de los servicios públicos y también tomaron por su cuenta la gestión de la renta de los recursos naturales; la ejecución de la obra pública; y le impusieron al Estado una política de desregulación y de apertura comercial y financiera externa, lo cual expandió su horizonte de negocios, especialmente en las áreas financieras y cambiarias.

No es que el Estado neoliberal deba ser un “Estado mínimo”, como fue proclamado en aquel tiempo. El Estado actuó quizás con un poder que nunca había tenido: recordemos las atribuciones públicas en materia de represión política, económica y social que fue ejercida durante la etapa militar (1975-1983), cuando ocurrió la peor dictadura de la historia argentina. En lo económico, fueron tomadas decisiones de absoluto intervencionismo, tal como la reducción generalizada del salario real en 1976, la nacionalización de la deuda externa privada y la licuación de deudas empresariales en 1981-1983, la fijación en 1991 por ley del tipo de cambio, la disminución sustantiva del valor nominal de las jubilaciones y los salarios públicos y el congelamiento de los depósitos bancarios en 2001. Todo el poder del Estado, en particular el monopolio de la violencia legítima (y también la ilegítima), fue utilizado para asegurar las super ganancias de los sectores dominantes.

Esa política no fue el fruto de la casualidad, sino de la acción concertada de los grupos que manejan la política y la economía.

En el pasado, con frecuencia han gobernado políticos afines al *establishment* económico. El gobierno que asumió en diciembre de 2015, marca una diferencia: ahora son los dueños o representantes directos de las empresas quienes gobiernan sin rodeos. El mismo Presidente pertenece a la elite empresaria más poderosa. Y en el equipo de gobierno que asumió en diciembre de 2015, muchos altos cargos son desempeñados por profesionales salidos de las filas empresarias, sobre todo transnacionales.⁸⁰

En síntesis, cuando vemos la importancia que tienen las grandes empresas, tanto desde el punto de vista del empleo, como de la producción y de las ganancias, advertimos que constituyen uno de los factores de poder más significativos. Ejercen así, junto con su poder económico y financiero, que es hegemónico, un poder político de hecho, en las relaciones de fuerzas, que condiciona a los gobiernos y a la política.

4. La influencia política de las empresas transnacionales

Lo dicho respecto de las empresas grandes se aplica a las empresas transnacionales que, como vimos, son ampliamente mayoritarias entre las

⁸⁰ En algunos casos, veamos el cargo que desempeñaba a principios de 2016, cada funcionario designado, y entre paréntesis dónde trabajó antes: Ministro de Relaciones Exteriores (Telecom e International Business Machines, IBM); Ministro de Producción (Hong Kong and Shanghai Banking Corporation, HSBC); Ministro de Hacienda (J.P.Morgan); Ministro de Energía (Shell); Secretario de Coordinación Interministerial de la Jefatura de Gabinete (Pegasus Capital y Farmacity); Secretario de Coordinación de Políticas Públicas de la Jefatura de Gabinete (Línea Aérea Nacional de Chile, LAN); Secretario de Empleo (Techint); Secretario de Coordinación del Ministerio de Desarrollo Social (Farmacity, International and Commercial Bank of China, ICBC, y Loma Negra); Titular del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de ANSES (Grupo Clarín, Goldman Sachs y Grupo Ledesma); Secretario de Finanzas (Deutsche Bank y J. P. Morgan); Presidente de la Comisión Nacional de Valores (Biosidus y Chase Securities); Director del Banco Central (J.P. Morgan y Goldman Sachs); Director del Banco Central (ICBC); Gerente General del Banco Central (Thomson Reuters); Secretario de Recursos Hidrocarburiíferos (Pan American Energy); Secretario de Planeamiento Energético (Exxon-Esso); Subsecretario de Energías Renovables (Pan American Energy); Subsecretario de Refinación y Comercialización (Axion); Titular de Enarsa (Axion); Titular de Energas (Metrogas, Wintershall Energía, Total Austral y TGS); Titular del Enre (Edesur y Edenor); Presidente del Directorio de YPF (J.P. Morgan, Telefónica y Rohatyn Group); Presidente de Aerolíneas Argentinas (General Motors); Titular de Intercargo (Techint). (Véase Fernando Krakowiak, “El país atendido por sus propios dueños”, Buenos Aires, *Página 12*, 3 de enero de 2016).

500 principales empresas del país. Pero aun cuando una sucursal extranjera en la Argentina pueda ser clasificada como empresa mediana o pequeña, su pertenencia a un conglomerado internacional le otorga un poder de presión mucho mayor que el de una empresa nacional de tamaño similar.

En un estudio clásico de las Naciones Unidas se afirmaba que “su poder y expansión les permiten influir, directa o indirectamente en las políticas y la acción de los gobiernos, tanto de su país de origen como del país anfitrión, y a veces contribuir a colocar a los países en posición de interdependencia o dependencia”.⁸¹

Algunas veces surge el debate sobre si las empresas transnacionales ejercen en los hechos un poder supraestatal o paraestatal o si, por el contrario, están subordinadas a los Estados nacionales y pueden ser un instrumento de ejecución de su política económica. La realidad es que los Estados nacionales no controlan a las grandes empresas ni a los bancos transnacionales (mucho menos aún en los países subdesarrollados). De hecho, la falta de regulación tanto a nivel nacional como internacional es una de las causas de la crisis global que estalló en 2008.

La preocupación y el futuro de los dirigentes de las empresas transnacionales están ligados a las empresas extranjeras a las que pertenecen, no al país de su residencia; y suelen tratar a empresas nacionales que son sus proveedoras como sus subordinadas. Mal podrían protagonizar una orientación nacional de política económica, o siquiera estar de acuerdo.

A la influencia *de facto* que por su gravitación económica las compañías transnacionales ejercen sobre la política de los países receptores, se agregó la posibilidad de ejercer un poder *de jure* sobre las medidas de política interna del país anfitrión, debido a la proliferación de tratados bilaterales de inversión. En efecto, estos tratados permiten a los inversores extranjeros acusar al gobierno huésped delante de tribunales arbitrales supranacionales en caso de estimar que alguna medida de política económica, social o medioambiental afecta la rentabilidad de la inversión extranjera. El tribunal requerido con más frecuencia es el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), que forma parte del Grupo Banco Mundial.

Por este procedimiento, las empresas extranjeras pueden pedir resarcimientos multimillonarios por medidas de política interna (aunque estas me-

⁸¹ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Multinational corporations in world development*, Nueva York, 1973, p. 71.

didadas no sean en modo alguno discriminatorias hacia la inversión extranjera) tales como el abandono de la convertibilidad y la pesificación en Argentina, las reparaciones a las víctimas del *apartheid* en Sudáfrica, la prohibición de químicos peligrosos en Canadá y los Estados Unidos, la protección del medio ambiente en Canadá, Alemania y México, la legislación contra el tabaco en Uruguay y Australia, el abandono del programa nuclear de Alemania, y la suspensión del pago de la deuda soberana en Argentina. Con independencia del resultado final de esos arbitrajes (que han sido fuertemente criticados por su sesgo pro-empresas), el solo hecho de darles el poder de judicializar decisiones políticas soberanas vinculadas al interés general otorga un poder exorbitante a los inversionistas extranjeros y en muchos casos inhibe a los gobiernos en su defensa del bien común.⁸²

Nos encontramos aquí frente a un problema cuya resolución escapa al plano meramente institucional y formal, puesto que no es posible hacer abstracción de la composición social y de los intereses que defienden tanto los cuerpos directivos estatales como empresariales. En los países desarrollados, ambos grupos pertenecen al mismo sector social y político, y aceptan el mismo pensamiento económico (a tal punto que en muchos casos las mismas personas suelen ocupar de manera alternativa los cargos directivos de la economía nacional y de las empresas transnacionales); o bien, sin pertenecer al mismo grupo, los directivos estatales reconocen que esas empresas actúan como agentes del interés nacional del país desarrollado y, en consecuencia, le otorgan su apoyo.

Pero también en muchos países subdesarrollados se produce una interpenetración entre funcionarios públicos y empresas transnacionales, y puede existir la creencia entre los primeros que es conveniente otorgar beneficios a las segundas para que se radiquen o extiendan su presencia en el país (es el “mito” de la inversión extranjera que examinaremos en la siguiente sección). Existe, pues, una interpenetración entre Estado y negocios, que resulta, sea de una coincidencia ideológica o de una identidad de intereses, o de ambas.⁸³

⁸² Un análisis crítico de los tratados bilaterales de inversión puede encontrarse en UNCTAD, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2014*, Nueva York y Ginebra, 2014, capítulo VI.C.

⁸³ Véase Alfredo Eric Calcagno y Jean-Michel Jakobowicz, *El monólogo Norte-Sur y la explotación de los países subdesarrollados*, México, Siglo XXI Editores, 1981, pp. 148 y ss.

III. El mito de las inversiones extranjeras

Aumentar la entrada de capitales extranjeros, y en especial de inversión extranjera directa (IED), parece ser el objetivo central de la política económica de muchos gobiernos. Tan es así que están dispuestos a adaptar su legislación (en especial la tributaria) y su política económica de manera de hacer más atractivo el país a los ojos de los potenciales inversores. Esa es la razón de firmar tratados bilaterales de inversión y acuerdos de integración con países desarrollados, pese a los enormes costos financieros y en términos de soberanía económica que, como hemos visto, traen consigo. Pero desde este punto de vista, cualquier costo es pequeño en comparación con las ventajas que acarrearía la IED. Esta obsesión se ha trasladado al lenguaje corriente, ya que en vez de decir que “hay que aumentar la inversión”, se dice que “hay que atraer inversiones”. Es preciso entonces evaluar el impacto que efectivamente tienen las inversiones extranjeras en los procesos de desarrollo.

1. Inversión extranjera directa e inversión productiva

Una de las condiciones básicas para que una disciplina o área de estudios se transforme en una ciencia es que cada término que usa tenga un significado claro, y uno solo. No es este el caso de la economía: allí el significado de términos clave (como el de “Inversión”) varían de acuerdo al contexto o según la escuela teórica que lo utiliza. Para la contabilidad nacional, se entiende por inversión a la formación de capital fijo; es ese el sentido que tiene también desde una perspectiva de crecimiento y desarrollo, que se preocupa por la acumulación de capital productivo. Pero en el contexto de la balanza de pagos, la “inversión” se refiere a transferencias de activos financieros, que pueden no estar vinculadas a la formación de capital fijo. Un crédito externo (que se clasifica como “inversión de portafolio” si se trata de la adquisición de un bono, y como “otra inversión” si es un crédito) puede servir para adquirir un bien de capital, pero también para financiar gastos de consumo público o privado, o para hacer operaciones especulativas sin ninguna formación de capital productivo. Y eso es cierto también para la IED. No todas las operaciones que constituyen “IED” aumentan el *stock* de capital productivo fijo.

En particular, cuando un inversionista extranjero se hace con el control accionario de una empresa ya existente, esa operación se contabiliza en

el balance de pagos como una IED realizada por “transferencia accionaria”. Fue esta la modalidad dominante en la Argentina entre 1992 y 2002: el 14% de la IED en esos años corresponde a la compra de empresas públicas por inversores extranjeros, en tanto la extranjerización de empresas privadas explica otro 44% de la IED; así, un 58% de la IED se debe a la adquisición de empresas argentinas por extranjeros, sin que ni un solo dólar aumentara la inversión real (cuadro 13). Pero tampoco la entrada de dinero bajo los demás ítems de “IED” garantiza un aumento del capital fijo: las utilidades no remitidas a la casa matriz se consideran “reinvertidas” aunque pasen a engrosar una cuenta bancaria, y la deuda contraída por una empresa extranjera con su casa matriz puede ser usada para operaciones de *carry-trade*, y aun así registrase como “IED”.

Cuadro 13: Flujos acumulados de inversión extranjera directa en la Argentina, 1992-2002 y 2005-2015

	En dólares corrientes		En % del total	
	1992-2002	2005-2015	1992-2002	2005-2015
Reinversión de utilidades	1.081	59.381	1,4	51,1
Aportes	25.058	47.583	32,4	40,9
Transferencias accionarias	44.669	-8.161	57,8	-7,0
Deuda con empresas vinculadas	6.410	17.434	8,3	15,0
Total	77.221	116.238	100,0	100,0

Fuentes: INDEC y Banco Central de la República Argentina

Es interesante observar que el monto absoluto de IED no disminuyó en el período 2005-2015, durante las administraciones Kirchner, pero sí cambió su composición. Ahora el rubro más importante (51% de la IED) es la reinversión de utilidades, lo cual se explica por la alta tasa de rentabilidad de las empresas durante este período de alto crecimiento promedio, y también por el mayor *stock* de capital extranjero sobre el que se generaron esas utilidades. En cambio, la extranjerización de empresas nacionales se revirtió parcialmente (debido sobre todo a la renacionalización de YPF), lo cual ocasionó una contribución negativa del rubro “transferencias accionarias” en la IED.

Se observa entonces que es un error conceptual (o una deshonestidad intelectual) dar por sentado que toda IED incrementa la inversión productiva real. Es sin embargo un error común, en el que se incurre cuando se compara la IED (tomada de la balanza de pagos) con la formación bruta de capital fijo de las cuentas nacionales, para anunciar que en tal año la inversión extranjera explicó un determinado porcentaje de la inversión total.⁸⁴

Recuadro 3. Inversión extranjera directa e inversión real en algunos países

Existe en la práctica una variedad de situaciones, con países en los cuales la IED ha contribuido de manera efectiva (aunque rara vez determinante) a la acumulación de capital, y otros en donde tal contribución es mínima. El gráfico 5 permite examinar la posible correlación entre la formación bruta de capital (FBC) y la IED a partir de principios de los años 1970 en cuatro países en desarrollo de Latinoamérica y Asia oriental.

En la Argentina, en los años 1970 y 1980, no se percibe ninguna correlación clara entre la tasa de inversión y las entradas de IED, que se sitúan por debajo de 1% del PIB;⁸⁵ a partir de 1990 la IED crece en dólares corrientes, impulsada por las privatizaciones de empresas públicas y extranjerización de muchas privadas; hasta 1994 esto coincide con un aumento moderado de la inversión, merced a la recuperación económica, pero en 1999-2000, los valores más altos de la serie de IED coinciden con la caída abrupta de la tasa de inversión real. A partir de 2003 se observa una correlación más bien positiva, porque la tasa de inversión y la IED responden ambas a la coyuntura económica: en años de auge aumenta

⁸⁴ La intencionalidad detrás de ese “error” es en general sobreestimar el impacto positivo que se le atribuye a la IED sobre el desarrollo. Tal sesgo puede observarse en los trabajos de la División de Inversiones y Empresas de la UNCTAD, como su publicación anual *World Investment Report*.

⁸⁵ Se observa más bien una correlación negativa entre 1987 y 1989, años durante los cuales la crisis económica contrajo la inversión real y la devaluación aumentó el peso de la IED como porcentaje del PIB.

la rentabilidad empresarial, lo cual favorece a la vez la inversión real y la reinversión de utilidades de las empresas extranjeras: no hay una causalidad que vaya desde la IED hacia la FBC.

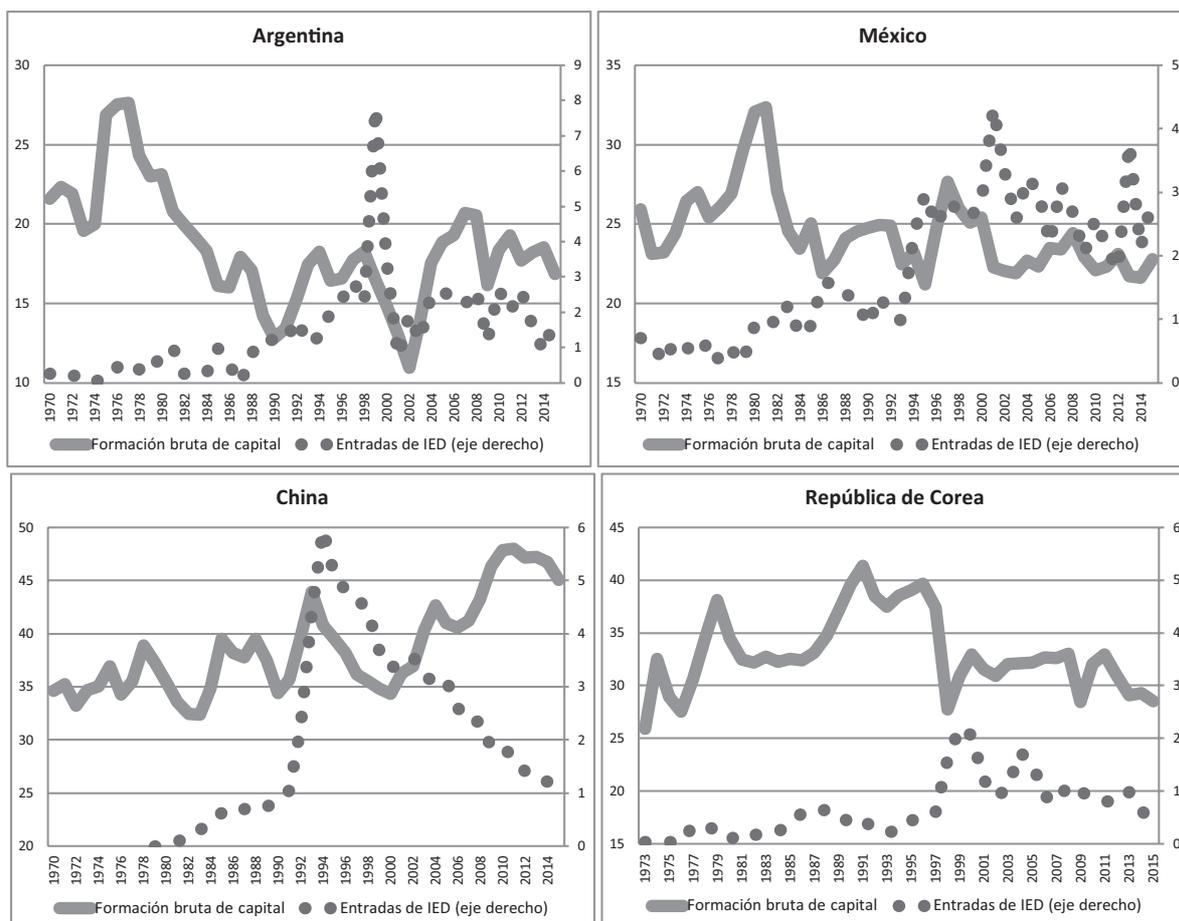
Tampoco en México están positivamente correlacionas la evolución de la inversión real y la de la IED. En los años 1970 coexisten una tasa de inversión alta (y creciente) y una IED muy baja (alrededor de 0,5 puntos del PIB). El incremento de la IED en los años 1980 (hasta 1,5% de PIB) coincide con una *caída* de la inversión real. En los años 1990 la IED da un salto, impulsada por la entrada en vigor del tratado de libre comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés), y desde entonces oscila en torno a 3% del PIB; pero esto no se refleja en una mayor tasa de FBC, relativamente estable desde el año 2000 en torno a 23 puntos del PIB.

El caso de China es muchas veces citado como el ejemplo por excelencia de la IED como motor del despegue económico. La evidencia empírica sugiere una lectura más matizada. La tasa de inversión era ya de 35% del PIB en 1970 (era de 20% en 1952), sin ningún aporte de IED. La inversión extranjera cobra importancia en los años 1990, cuando China toma la decisión de promover las exportaciones. Establece entonces zonas industriales especiales en áreas costeras en donde se instalan empresas extranjeras para procesar insumos en buena parte importados y reexportarlos. Entre 1990 y 1997 el flujo anual de IED pasa de US\$ 3.500 millones a US\$ 45.000 millones. La devaluación de 1994 (consistente con la voluntad de alentar las exportaciones) explica en parte la fuerte subida de la IED hasta 6% del PIB, al disminuir este último medido en dólares (ver gráfico 5). Este auge de la IED, que consistió en gran medida en la implantación de empresas nuevas, contribuyó al aumento de la tasa de inversión entre 1990 y 1994, y la subsiguiente reducción de la IED como porcentaje del PIB coincide con una menor tasa de inversión hasta el año 2000. Pero ese año la tasa de inversión retoma la tendencia alcista hacia nuevos máximos (48% del PIB en 2011-2012), mientras que la IED prosigue su reducción relativa hasta porcentajes del PIB similares a los (muy moderados) de 1990.

Por último, Corea provee el ejemplo clásico del país en desarrollo que logra industrializarse sin recurrir a la IED –y más bien, obstaculizando su entrada–. Consigue generar tasas de inversión elevadas y sostenidas de entre 30 y 40% del PIB hasta la crisis de 1998, con una IED que en

ningún año superó 0,7% del PIB. El aumento de la IED hasta 2,2% del PIB en 1998 y 1999 tiene más que ver con la condicionalidad del FMI en ese momento de crisis que con una profundización de la industrialización; por el contrario, la tasa de inversión disminuyó fuertemente en esos años. Con la recuperación del crecimiento de Corea (aunque a tasas menos elevadas) volvió a caer el flujo de IED por debajo de 1% del PIB, sin que esto afectara la tasa de inversión que se ha mantenido en niveles relativamente altos (entre 29 y 33% del PIB).

Gráfico 5. Argentina, China, Corea y México: Formación bruta de capital y entradas de inversión extranjera directa (porcentajes del PBI en valores corrientes)



Fuente: Cálculos propios sobre la base de UNCTADStat

2. Inversión extranjera directa y balanza de pagos

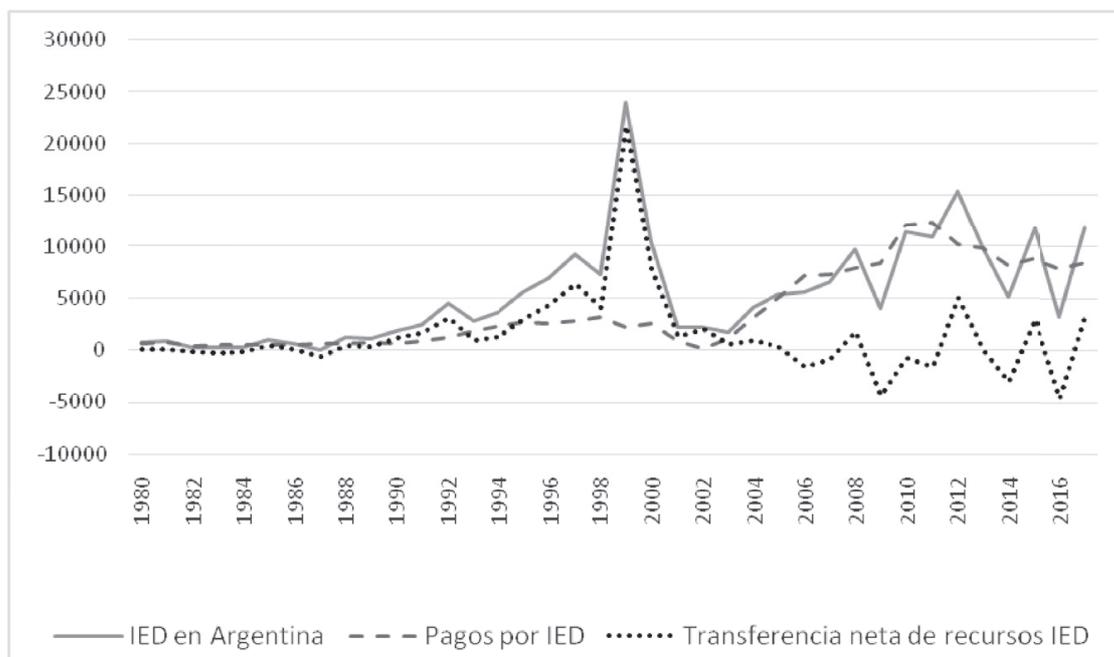
Otro aporte que se atribuye a la IED es la entrada de divisas. Esto es muy importante para muchos países en desarrollo (y en particular para la Argentina), que con frecuencia ven su crecimiento estrangulado por la falta de divisas con las que adquirir las importaciones de insumos productivos y bienes de capital. Ahora bien, es preciso tener en cuenta dos limitantes de la IED como fuente de divisas. La primera es que no todas las entradas de IED aportan divisas: la “reversión de utilidades”, por ejemplo, no lo hace.⁸⁶

La segunda consiste en los ingresos que genera el *stock* de IED, y que sus propietarios pueden querer repatriar. Del mismo modo que la deuda externa, la IED (salvo la reversión de utilidades) provee divisas puntualmente cuando entra, pero genera una salida persistente para el futuro. El saldo entre la entrada de capitales y la posterior salida en concepto de ingresos es conocido como la “transferencia neta de recursos”, y puede ser positivo o negativo.

El gráfico 6 muestra la evolución de estas variables en la Argentina a partir de 1980. La entrada de inversión directa cobra impulso a principios de los años 1990, y excede por montos apreciables los pagos por IED (utilidades y dividendos) hasta principios de los años 2000. Con el colapso de la convertibilidad, caen a niveles muy bajos tanto las entradas de IED como sus utilidades. El rápido crecimiento posterior generó ganancias sobre el importante *stock* de IED acumulado en la década anterior. El giro de utilidades se convirtió desde entonces en un rubro negativo, persistente y significativo, de la cuenta corriente, cuyo peso ha sido apreciable aun en años de recesión. Comparado con un flujo de IED más volátil, el saldo ha sido más frecuentemente negativo que positivo, lo que sugiere que la IED, como fuente de divisas, es sin duda, un arma de doble filo.

⁸⁶ Tal reversión consiste en el uso interno de utilidades en pesos, sin necesidad de pasar por el mercado cambiario. Sin embargo, la convención contable requiere que se registren en la balanza de pagos todas las utilidades de una empresa extranjera como un giro de utilidades al exterior, y al mismo tiempo se contabilice la parte que es reinvertida como una IED nueva. Pero el saldo en la balanza de pagos es nulo: no hay entrada de divisas.

Gráfico 6. Argentina: Ingresos de Inversión Extranjera Directa, Pagos de utilidades y dividendos y Transferencia neta de recursos, 1980-2017 (en millones de dólares corrientes)



Fuente: CEPALStat

El impacto de la IED sobre la balanza de pagos depende también de las exportaciones y las importaciones que directa o indirectamente generan las empresas extranjeras. Esto depende en especial del sector en el que se desempeñan: una empresa minera exportará una proporción de su producción muy superior a una empresa de servicios no transables. Al entender la importancia de evitar un estrangulamiento en la balanza de pagos, los países asiáticos más exitosos fijaron metas de exportación a las empresas extranjeras. Hoy las normas de la OMC impiden medidas tan abiertamente “mercantilistas”, pero sigue siendo posible orientar la IED hacia sectores exportadores o que sustituyen importaciones.

Pero es necesario también observar la demanda de importaciones: las empresas transnacionales, al estar integradas en un conglomerado internacional, tienden a importar una proporción mayor de insumos que una empresa nacional. Es más sencillo importarlos que desarrollar una red local de proveedores que observen las normas y la calidad requeridas... a menos

que una política industrial nacional coherente y activa las incite o las ayude a hacerlo. De lo contrario, se replicará la experiencia mexicana que aumentó exponencialmente sus exportaciones industriales desde 1994, pero también sus importaciones, sin lograr un saldo comercial positivo y sin desarrollar eslabones productivos “hacia atrás” y “hacia adelante” (siguiendo la terminología de Albert O. Hirschman) a partir de sus industrias maquiladoras.

Las empresas transnacionales también sobrefacturan con frecuencia sus importaciones, o incurren en gastos en gran medida ficticios con firmas relacionadas. Así existen abultados rubros de “servicios”, por ejemplo, en la industria petrolera, que reducen la renta captada por el país anfitrión y permiten girar utilidades ocultas a la casa matriz. Del mismo modo, las empresas extranjeras prefieren endeudarse con su casa matriz en lugar de recibir un aporte de capital de esta última, simplemente para reducir las ganancias contables (y por ende los impuestos sobre las ganancias) y girar utilidades en la forma de pagos de intereses. Esta maniobra (conocida como *thin capitalization*), más el pago de elevados derechos de imagen y patentes a una empresa asociada o a la propia casa matriz, el uso de servicios ficticios y la aplicación de precios de transferencia a importaciones y exportaciones, son todos métodos habituales de las empresas extranjeras para erosionar la base impositiva y transferir las ganancias a donde paguen menos impuestos (o ninguno), que para eso están los paraísos fiscales. Todo ello no solamente afecta la percepción de impuestos de los países receptores de la IED, sino que también significa una pérdida de divisas que puede ser cuantiosa.⁸⁷

3. Inversión extranjera directa, tecnología y eslabonamientos productivos

Además de su posible contribución cuantitativa (positiva o negativa) a la inversión y la balanza de pagos, la IED puede aportar elementos cualitativos de importancia para el proceso de desarrollo. Acaso el más relevante sea la transferencia de tecnología. Ahora bien, aun en los casos en que la IED consiste en inversión productiva en actividades industriales complejas, la transferencia de tecnología dista de ser automática. La tecnología incorporada en el bien de capital no fluye de por sí al resto de la economía, ni por el hecho de operar

⁸⁷ Véase UNCTAD, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2014*, capítulo VI. Nueva York y Ginebra, 2014.

una maquinaria avanzada los agentes locales aprenden cómo se fabrica. Esto es aún más así con la maquila. En México o en Tierra del Fuego se producen los productos electrónicos más modernos, pero la parte de esa actividad más avanzada en tecnología se realiza en el exterior; el valor agregado local consiste en el ensamblado de insumos importados, para el que se utiliza mano de obra poco calificada. La transferencia tecnológica de esa IED es muy reducida. Si un día la planta extranjera cierra, no habrá hecho avanzar ni un centímetro la capacidad técnica y científica de la industria nacional.

Para que exista una transferencia de tecnología, es preciso que las operaciones más complejas dentro de la cadena de valor, aquellas que tienen mayor contenido de trabajo calificado y uso de tecnología avanzada, sean realizadas dentro del país, de tal manera que los agentes locales adquieran la calificación correspondiente. Puede ocurrir cuando la empresa transnacional radica en el país esos segmentos intensivos en conocimiento, sea en la planta principal o en una red de subcontratistas y proveedores locales. En China, el gobierno organizó la formación de *joint ventures* entre la empresa extranjera y socios locales, que eran quienes adquirirían el *savoir-faire*. A pesar de las afirmaciones en sentido contrario de gobiernos de países desarrollados, los países tienen la posibilidad (sin vulnerar las normas de la OMC) de fijar algunas condiciones para aprobar una inversión extranjera, en particular la de transferir tecnología, emplear mano de obra local y capacitarla. También pueden inducir a las empresas extranjeras ya radicadas en el país a producir localmente insumos de alta tecnología.⁸⁸

Tal comportamiento no es el que observan de manera espontánea las empresas extranjeras, que tratan de mantener sus ventajas competitivas y evitar que las empresas de los países en desarrollo cierren la brecha tecnológica y se conviertan en competidoras. Es por eso que en general concentran sus centros de investigación en el país sede de su casa matriz, y prefieren

⁸⁸ Robert Wade muestra cómo Taiwan ha “persuadido” a grandes firmas extranjeras a que reemplacen importaciones de insumos con productores internos, sin pérdidas excesivas en términos de calidad o precio. De este modo, esa economía supo llevar adelante una política industrial que combinaba promoción de exportaciones y sustitución de importaciones. Véase su artículo “The role of industrial policy in developing countries”, en Calcagno et al. (editores), *Rethinking development strategies after the financial crisis*, UNCTAD y HTW, Nueva York y Ginebra, 2015. Entre los argumentos utilizados por el gobierno se contaban las reiteradas dificultades burocráticas para ingresar las importaciones que se quería substituir.

importar los elementos más intensivos en tecnología antes que producirlos localmente. Y es por eso también que los países que quieren desarrollar su capacidad tecnológica lo hacen a través de políticas de Estado, dentro de las cuales la IED puede jugar un papel importante, pero nunca el papel central.

4. Inversión extranjera directa y política económica

Librada a sí misma, la IED carece por lo general de incentivos para impulsar el desarrollo de un país. Tratará de minimizar su pago de impuestos, importará gran parte de sus insumos y de su tecnología, y girará al exterior el grueso de sus utilidades. Podrá matizar ese comportamiento con gestos de beneficencia (que sirven para las relaciones públicas), pero en lo esencial constituirá un enclave con escasos eslabonamientos productivos, tecnológicos y fiscales. El modelo histórico del enclave transnacional (todavía vigente) es el de la explotación minera o la plantación tropical. Se le ha agregado el de la maquila, que pese a ser clasificada como una actividad manufacturera, carece de vinculaciones productivas internas más allá de algunos servicios y de la mano de obra (en general poco calificada) que emplea.

Tal modelo de “enclave” no es una fatalidad: aun las explotaciones mineras pueden adquirir insumos y servicios dentro del país, es posible refinar y transformar en el país las materias primas, es factible aplicar reglas fiscales o de participación en la propiedad que aumente la parte de la renta natural que queda dentro del país. Del mismo modo, es posible inducir a las empresas extranjeras a que produzcan en el ámbito local parte de los insumos importados, como lo ha hecho China (y no lo han hecho México con su maquila, ni la Argentina con las plantas de Tierra del Fuego).

Así, el impacto de la IED sobre el desarrollo es muy variable: en ciertos casos ha jugado un papel positivo e importante, en otros casos su impacto ha sido pequeño, o incluso negativo. El resultado depende en gran medida de que los países encuadren la actividad de las empresas extranjeras con políticas que las lleven a contribuir al desarrollo mediante saldos comerciales positivos, la constitución de redes locales de proveedores, la transmisión de tecnología y el pago de impuestos. Es por ello que las políticas que procuran “atraer inversiones” mediante incentivos fiscales y renunciando a fijar condiciones a los inversionistas son contraproducentes, incluso en el hipotético caso de que logran incrementar el flujo neto de IED.

IV. La cúpula empresaria en la Argentina

1. Alta concentración

La cúpula empresaria argentina presenta un alto grado de concentración, que se mantuvo o acentuó a través de los años. Para comprobar este hecho, es importante el estudio realizado por Alejandro Gaggero y Martín Schorr, referido a la situación de las 200 mayores empresas entre 2001 y 2014.⁸⁹

El primer interrogante se refiere a la ponderación de la participación de la cúpula empresaria en el producto interno bruto (PIB) total. El segundo, a la participación relativa de las empresas extranjeras, nacionales y mixtas en esa cúpula empresaria, que cuantificamos en los cuadros adjuntos.

El cuadro 14 muestra que las 200 mayores empresas, en 2014 generaron el 15,7% del PIB con base 2004 (o el 20% del PIB con base 1993); en tanto las primeras 50 empresas se ubican por sobre el 10% del total.

2. La desaparición de las empresas estatales en el decenio de 1990

Las empresas que componían la cúpula empresaria fueron variando con el tiempo. El primer cambio fue la desaparición de las empresas estatales, hecho cometido durante el decenio de 1990. En 1986, poco antes de las privatizaciones de los años 1990, los recursos corrientes de las empresas públicas llegaban al 12,1% del PIB, los gastos corrientes, al 11,6%, los gastos de capital al 2,8% y el total de erogaciones era el 14,4% del PIB.⁹⁰

El fin de las empresas estatales fue un duro golpe en contra del desarrollo y la soberanía nacionales. En primer lugar, porque el Estado renunció a un importante instrumento de conducción y regulación de la economía; como ya señalamos, las empresas públicas, junto con la burguesía nacional y los sindicatos obreros podían haber sido el eje de un movimiento político y económico fundamental.

⁸⁹ Alejandro Gaggero y Martín Schorr, “La cúpula empresaria durante los gobiernos kirchneristas”, Buenos Aires, *Realidad Económica*, enero-febrero de 2016.

⁹⁰ Argentina, Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, *Sector público. Esquema ahorro-inversión-financiamiento, 1961-1986*, Buenos Aires, mayo de 1988.

Y en segundo término, porque perdió un instrumento esencial de innovación tecnológica, que son las empresas estatales, que tienen vocación de investigación y magnitud como para realizarla. Como ya señalamos, las empresas extranjeras en general investigan en sus casas matrices, no en sus filiales en el extranjero; y a su vez, las empresas nacionales privadas grandes no tienen el volumen necesario ni la vocación para emprender proyectos de largo plazo sin rentabilidad rápida asegurada. Pensemos en lo perdido en cuanto a investigación en comunicaciones e informática con la privatización de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel), o en tecnología petrolera con YPF. En los hechos, la gran mayoría de quienes ahora investigan en la Argentina son empresas o instituciones estatales.⁹¹

3. La cúpula empresaria durante la convertibilidad

Durante la convertibilidad (1991-2000) existió una variación importante: cambiaron de manos 198 de las 500 mayores empresas; 141 empresas (el 71%) eran de capital nacional y, de ellas, 112 pasaron al capital extranjero; el resto (29 empresas) fue vendido al capital nacional.⁹² De este modo, la influencia extranjera fue establecida en lo esencial con la compra de empresas ya existentes, sin que ello significara ninguna expansión de la capacidad productiva, como suele alegarse en defensa de la extranjerización, ni acceso a nuevos mercados, y por supuesto nada de avances tecnológicos.

Los grupos económicos nacionales perdieron importancia en la cúpula empresaria (las primeras 50 empresas): a fines de la década de 1990, sólo

⁹¹ Por ejemplo: la Comisión Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), Investigaciones Aplicadas Sociedad del Estado (INVAP), el Instituto Nacional de Tecnología Agraria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Centro de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas (CITEFA), y la mayoría de las universidades, sobre temas específicos. Además, actúan como agencias de financiamiento el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) y el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT).

⁹² Marisa Duarte y Claudio La Rocca, “El retiro de los capitanes: los efectos de la convertibilidad sobre los grupos económicos nacionales”, Buenos Aires, *Realidad Económica*, n° 297, enero-febrero de 2016.

quedaban 8 grupos empresarios nacionales en esa cúpula, y se redujeron a 5 en la primera década del siglo XXI.⁹³

4. La cúpula empresaria durante las presidencias de Néstor y Cristina Kirchner

Durante el período 2001-2014 existió un leve aumento en la participación del núcleo duro de 35 empresas estables de la cúpula, que en ese período aumentó en 4 puntos porcentuales su incidencia en la facturación global de la cúpula de 200 empresas.⁹⁴ El cuadro 14 se refiere a la participación de las 200 mayores empresas en el PIB total entre 2004 y 2014; en una primera etapa esa participación disminuyó, para volver a aumentar a partir de 2012. Los cuadros 15, 16 y 17 muestran el aporte de las principales empresas.

De esa información surgen varias conclusiones. Entre ellas se destacan la consolidación del “grupo duro” de la cúpula empresaria. El capital transnacional tuvo una leve declinación, pero sigue predominando en la cúpula. Además es determinante “en términos de pérdida de decisión nacional o por las presiones que acarrea sobre la balanza de pagos y para la diversificación y complejización de la estructura productiva”.⁹⁵

En el caso de las empresas privadas nacionales, se trata de importantes agentes económicos “que no cuestionan el lugar de la Argentina en el mercado mundial y/o que aspiran a crecer centralmente en espacios de acumulación a resguardo de la competencia externa. (...) No se trata de ‘campeones nacionales’ fomentados desde el aparato estatal, a la

⁹³ *Ibid.*, p. 55.

⁹⁴ Véase Alejandro Gaggero y Martín Schorr, *op. cit.*, pp 72 a 74. “Entre las firmas estables más destacadas figuran varias del sector petrolero (YPF, Esso, Shell y Pan American Energy), las principales comercializadoras de granos y productos derivados (Aceitera General Deheza, Cargill, Asociación de Cooperativas Argentinas, Bunge, Vicentín, Louis Dreyfus y Nidera), prestatarias del servicio telefónico fijo y por celular (Telecom Argentina, Claro, Telefónica de Argentina y Telecom Personal), grandes cadenas de comercio minorista (Carrefour, Walmart, Coto, Cencosud e Importadora y Exportadoras de la Patagonia), cuatro terminales automotrices (Volkswagen, Ford, Peugeot-Citroën y Renault), importantes empresas del sector alimenticio (Arcor, Molinos Río de la Plata y Cervecería Quilmes), una compañía de medicina prepaga (Osde) y dos de la industria siderúrgica (Siderca y Siderar)”.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 89.

manera de los *chaebols* coreanos para disputar una porción del mercado mundial”.⁹⁶

En cuanto a las empresas estatales, hubo cuatro estatizaciones de gran importancia. El Estado nacional recuperó la mayoría accionaria en YPF y rescató el sistema de previsión social; también recobró la provisión de agua potable y Aerolíneas Argentinas, ejes de los servicios públicos de agua y de transporte aéreo. En los cuatro casos, se trata de empresas o de agencias estatales estratégicas para el desarrollo y la soberanía nacional y el bienestar de sus habitantes.

Cuadro 14. Argentina: Evolución de la participación de la cúpula empresaria local en el PIB total, a precios corrientes (base 2004), 2004-2014 a/

	Primeras 200	Primeras 50
2004	16,9	10,6
2005	16,3	10,3
2006	16,0	10,1
2007	14,9	9,4
2008	14,8	9,3
2009	14,2	8,9
2010	14,1	8,8
2011	14,3	8,8
2012	14,6	9,0
2013	16,1	10,2
2014	15,7	10,1

a/ Se trata de las 200 empresas más grandes del país de acuerdo con sus respectivas ventas anuales (no se incluyen firmas del sector financiero y el agropecuario, salvo las abocadas a la comercialización de granos).

Fuente: Alejandro Gaggero y Martín Schorr, “La cúpula empresaria durante los gobiernos kirchneristas”, *Realidad Económica*, n° 297, enero-febrero de 2016, p. 65.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 89.

Cuadro 15. Argentina: Participación de las primeras 50 empresas en las ventas y las exportaciones totales en la cúpula empresaria local, 2014 a/

	% Ventas	% exportaciones
Total primeras 50	64,4	72,8
de las cuales:		
Y.P.F.	7,6	1,9
Telecom Argentina	1,9	0,0
Osde	1,8	0,0
Aceitera General Deheza	1,8	7,0
Carrefour	1,8	0,0
Volkswagen	1,8	3,9
Esso/AxionEnergy	1,8	0,3
Cargill	1,8	6,7
Shell	1,7	0,4
Ford	1,6	3,4
Pan American Energy	1,6	2,7
Molinos Rio de la Plata	1,4	3,2
Claro (ex CTI)	1,4	0,0
Asoc. de Coop. Arg.	1,4	3,3
Arcor	1,4	0,7
Bunge	1,4	6,6
Telefónica de Argentina	1,4	0,0
Telecom Personal	1,4	0,0
Vicentin	1,3	3,5
Siderar	1,2	0,4
Louis Dreyfus	1,2	5,1
Walmart	1,0	0,0
Supermercados Coto	1,0	0,1
Peugeot Citroen	0,9	0,4
Nidera	0,8	4,1
Cervecería Quilmes	0,8	0,2
Imp. y Exp. de la Patagonia	0,8	0,2
Cencosud (Jumbo)	0,8	0,0
Movistar	0,8	0,0
Mastellone Hnos.	0,7	0,3
Renault	0,7	1,1
Unilever	0,6	0,9
Monsanto	0,6	0,7
Droguería del Sud	0,5	0,0
Siderca	0,5	2,0

a/ Se trata de las 50 empresas más grandes del país de acuerdo con sus respectivas ventas anuales (no se incluyen firmas del sector financiero y el agropecuario, salvo las abocadas a la comercialización de granos). Para el cálculo del coeficiente exportador se llevaron las ventas totales de las empresas (expresadas en pesos) a dólares de acuerdo con el tipo de cambio oficial promedio de cada año, de forma tal que tanto la facturación como las exportaciones quedaran expresadas en la misma unidad monetaria.

Fuente: la misma del cuadro 14. p. 73.

**Cuadro 16. Argentina: Cantidad de empresas extranjeras en la cúpula empresaria local, peso del capital extranjero en las distintas actividades económicas, 2014.
(en valores absolutos y porcentajes) a/**

Actividad principal	Empresas	Peso en las ventas de la actividad	Principales empresas
Industria	70	63,2	Volkswagen, Cargill, Toyota, Shell, Ford, Bunge, Louis Dreyfus, Fiat Auto, Peugeot-Citroen, Mercedes Benz, Oleaginosa Moreno, General Motors, Cervecería Quilmes, Renault, Brightstar, PBB Polisur, Unilever, Acindar, Monsanto, Nestlé, Danone, Kraft Food, Coca-Cola, Procter & Gamble, Bayer, Dow, Solvay, Indupa, Loma Negra, Massalin Particulares, Syngenta, Atanor, CCU Argentina, Alto Paraná, Ind. John Deere.
Servicios	14	35,9	Claro, Movistar, Telefónica de Argentina, Swiss Medical, DLS, IBM, Lan Airlines, Halliburton, Galaxy Entertainment Argentina, Nextel, Baker Hughes, Omint, Ultrapetrol, AES Arg. Generación.
Comercio	17	59,8	Carrefour, Jumbo Retail, Walmart, Nidera, Cencosud, Noble, Sup. Mayorista Makro, Falabella, Casino, Alfred Toepfer CHS.
Petróleo	8	19,7	Petrobras, Sinopec, San Antonio International, Wintershall, Chevron San Jorge, Total Austral, Wild, Sipetrol.
Minería	3	100	Minera Alumbreira, Minera Argentina Gold, Cerro Vanguardia.
Construcción	2	37,3	Constructora Odebrecht, Sade.
Total	114	51,0	

a/ Son las 200 empresas más grandes del país de acuerdo con sus respectivas ventas anuales (no se incluyen firmas del sector financiero y el agropecuario, salvo las abocadas a la comercialización de granos). Las empresas se ordenan de modo decreciente en función del monto de sus ventas en 2014.

Fuente: la misma del cuadro 14, p. 85.

Cuadro 17. Argentina: cantidad de empresas privadas nacionales en la cúpula empresaria local y peso del capital privado nacional en las distintas actividades económicas, 2014 a/

Actividad principal	Empresas	Peso en las ventas de la actividad	Principales empresas
Industria	30	31,0	Aceitera General Deheza, Molinos Rio de la Plata, Asoc. de Coop. Argentinas, Arcor, Vicentín, Siderar, Mastellone Hermanos, Siderca, Sancor, Newsan, Aluar, Oil Combustibles, Mirgor, BGH, Molinos Cañuelas, Ledesma, IATEC, Cartocor, Roemmers, Petroquímica Comodoro Rivadavia, Peñaflor
Servicios	14	30,1	OSDE, Galeno, Clisa, Pampa Energía, Consultatio, Rafael Albanesi, Unión Personal, Soc. Ital. de Beneficencia, Casino Buenos Aires, Irsa, Cliba, Sociedad Argentina de Energía, OCA, Medicus
Comercio	11	31,5	Sup. Coto, Imp. y Exp. de la Patagonia, Garbarino, Drogueria del Sud, Frávega, Farmacity, Agric. Federados Argentinos, Megaton, Maycar, Carsa, Ribeiro.
Petróleo	2	3,4	Pluspetrol, Tecpetrol
Minería	0	0,0	-
Construcción	4	62,7	IECSA, José Cartellone, Benito Roggio e hijos, Techint
Total	61	26,7	

a/ Incluye a las 200 empresas más grandes del país de acuerdo con sus respectivas ventas anuales (no se incluyen firmas del sector financiero y el agropecuario, salvo las abocadas a la comercialización de granos). Las empresas se ordenan de modo decreciente en función del monto de sus ventas en 2014.

Fuente: la misma del cuadro 14. p. 86.

PARTE SEGUNDA: LOS SINDICATOS DE TRABAJADORES

A. La teoría

I. La organización de los trabajadores en los países desarrollados y en los subdesarrollados

1. Formas de organización

La forma de organización de los trabajadores está fuertemente influenciada por las relaciones de poder que caracterizan a la sociedad en la que viven y por el grado de desarrollo de la economía en cuyo proceso productivo participan. En las regiones atrasadas, con una marcada heterogeneidad estructural (e incluso con métodos de producción primitivos), existirá una organización rudimentaria; en cambio, en las ciudades con alto grado de industrialización, fuerte densidad de población y medios técnicos modernos, estarán dadas las condiciones para una vigorosa organización obrera.

Estos son los grandes rasgos de la situación general. Cuando la analizamos con mayor detalle, advertimos diferencias en la organización de los trabajadores según sea la índole del gobierno (con orientación popular u oligárquica), el avance o atraso de la industrialización, el grado de formalización de los trabajadores; en qué medida se produce para la exportación o para el consumo interno, y por lo tanto una elevación del nivel de vida de los trabajadores es funcional para el crecimiento económico; si hay una numerosa población indígena pauperizada, o hablamos de trabajadores extranjeros, o de obreros emigrados de la agricultura; y también varía de acuerdo con la legislación existente y la función política que cumplen los trabajadores organizados.

Estas condiciones tan distintas se reflejan en diferencias notables entre los movimientos obreros, aún dentro de un mismo país y con mucha mayor razón en países diferentes, dada la menor movilidad de la mano de obra en comparación con la de bienes y servicios transables; pero cualesquiera sean las circunstancias, siempre existe una lucha provocada por el interés de cada clase social, cuya intensidad y métodos varían según las circunstancias.

2. Los sindicatos en los países desarrollados

En los sindicatos de los países más industrializados, existe hoy una actitud de aquiescencia hacia el orden social establecido; señalamos este hecho como un fenómeno general, sin olvidar que también existen grupos militantes en partidos o movimientos políticos que buscan transformaciones. Por cierto, hubo en el pasado fuertes corrientes anarquistas, socialistas y comunistas, especialmente en Europa, que procuraban cambiar el sistema económico y social. Esta aspiración se debilitó de a poco después de la Segunda Guerra Mundial, como resultado del “pacto socialdemócrata” que permitió aumentar de manera significativa el salario real y las condiciones de trabajo de los asalariados.

Asimismo, en los Estados Unidos los reclamos de los obreros están dirigidos, sobre todo, a obtener mejores condiciones de vida y de trabajo, a conseguir mayores salarios, un ingreso anual garantizado y crecientes prerrogativas para sus sindicatos; pero en modo alguno atacan las bases del sistema capitalista dentro del cual actúan. Gozan de un nivel de vida aceptable y tienen a su alcance muchas de las ventajas de la técnica moderna. Temen, pues, un cambio de estructuras que entraña riesgos y adoptan una actitud prudente cuando no conservadora.

Así, las grandes centrales obreras coaligadas y sus dirigentes históricamente han manifestado su conformidad con la sociedad capitalista. Ya Samuel Gompers –que presidió la American Federation of Labour (A.F.L.) desde 1895 hasta 1924– le asignaba como finalidad a la central obrera la defensa y mantenimiento del orden existente, su desarrollo y perfeccionamiento. Del mismo modo, el líder minero John Lewis consideraba que la organización obrera forma parte integrante del régimen capitalista, tanto como la sociedad anónima y que el fin económico de una y otra es el mismo: la ganancia. Por su parte, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos establece que el legislador no ha afirmado el derecho sindical en sí y en absoluto, sino de manera indirecta, para proteger la economía nacional, a título de instrumento de reglamentación pacífica de los conflictos de trabajo. De tal modo, tanto o más que los derechos del trabajador, es el orden social y económico vigente el que queda protegido.

3. Los sindicatos en los países subdesarrollados

Los movimientos sindicales en los países subdesarrollados tienen rasgos originales respecto de los movimientos sindicales que surgieron en el mundo desarrollado, entre ellos su aparición más tardía. Por lógica, las asociaciones de trabajadores aparecieron primero en el centro, donde el grado de desarrollo de la industria y del maquinismo era más importante; y las primeras organizaciones sindicales adoptaron, como era previsible, las ideologías y las modalidades de organización del sindicalismo europeo, que los numerosos inmigrantes que arribaron a América Latina a partir de los años 1870 trajeron consigo.

No es que los sindicatos tuvieran una vida fácil en el viejo Mundo: por ejemplo la Ley Le Chapelier, durante la Revolución Francesa, prohibía las asociaciones de obreros, tanto para eliminar los vestigios de las antiguas organizaciones corporativas de tipo medieval, como para prevenir las futuras asociaciones de tipo moderno. En el Reino Unido, las protestas de los luditas –que fueron reprimidas– tuvieron como actividad principal la destrucción de las máquinas de hilar mecánicas, tanto por el trabajo que quitaban a los artesanos como por representar un modo de protesta particular.

En la Argentina, cuando el sindicalismo aparece es socialista o anarquista, a semejanza de los sindicatos europeos, de los que obtiene inspiración, organización y método. Sin embargo, no siempre fueron capaces los sindicatos de responder a la idiosincrasia y las demandas de los trabajadores locales que se incorporaron de modo masivo a la economía urbana a partir de los años 30, y que encontraron en los sindicatos peronistas su forma de organización.

Para incidir con mayor fuerza en la vida política, los sindicatos asociaron su actividad con la de ciertos partidos políticos (el laborismo en Inglaterra, la socialdemocracia en Alemania, los partidos socialista o comunista en Francia e Italia, el peronismo en Argentina). Asimismo, para lograr mayor fuerza y mejor representatividad, estos sindicatos formaban asociaciones internacionales.⁹⁷ Los sindicatos de los países subdesarrollados también

⁹⁷ Históricamente, en 1864 se fundó la Asociación Internacional de Trabajadores (AIT) o Primera Internacional de los Trabajadores, con la presencia de sindicalistas anarquistas y socialistas ingleses, franceses e italianos; entre sus principales adherentes estaban Karl Marx, Friedrich Engels y Mijail Bakunin. En 1922 se crea la Asociación Internacional de los Trabajadores, anarcosindicalista, que se presenta como una refundación de su homónima antecesora, y se prolonga hasta ahora. Actualmente existen

contribuyeron a la afirmación nacional cuando enfrentaron los intereses económicos de empresas extranjeras y al imperialismo en la esfera política. Como vemos, los sindicatos han jugado y juegan un rol insoslayable en la dinámica política, desde donde pueden defender y obtener conquistas y derechos sociales para sus representados.

II. El movimiento obrero bajo condiciones diferentes

Aunque existe un rasgo común para todos los sindicatos, que es la defensa de los trabajadores asalariados, el movimiento obrero no tiene un comportamiento uniforme y estático. Está sujeto, primero, a la realidad, la historia, la sociedad y la economía del país en el que actúa; segundo, a las relaciones de fuerza políticas existentes; y tercero, a la propia organización y composición del mismo movimiento obrero. Sin embargo, existen situaciones frecuentes que deben enfrentarse en la mayor parte de los casos.

Para evaluar la situación es necesario, ante todo, diferenciar si se trata de movimientos obreros reformistas o revolucionarios, que aspiran no sólo a mejorar la situación de los trabajadores, sino a cambiar el orden político y social; o si se limitan a procurar mejorar la situación de la clase obrera dentro del mismo régimen vigente. Esta diferencia de propósitos es reflejada sobre todo en el comportamiento de los trabajadores, de sus dirigentes, y también a través de la relación que establecen con los empresarios y con el Estado.

En el caso de los cambios reformistas o revolucionarios, los principales instrumentos de la clase obrera pueden ser en primer lugar las acciones de hecho. Entre ellas están las legales, como las huelgas; pero también son posibles otras manifestaciones, como la acción de piquetes (que son las que pueden hacer los desempleados). Ya en el plano político, pueden intervenir en manifestaciones callejeras, toma de edificios públicos o concentraciones

múltiples organizaciones sindicales internacionales. Citaremos sólo a las cuatro que participan de manera permanente como organismos consultivos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que son: la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), la Confederación Mundial del Trabajo (CMT), la Federación Sindical Mundial (FSM) y la Organización de la Unidad Sindical Africana (OASA).

multitudinarias. Pero además, pueden ejercer la representación gremial en el Parlamento y participar en los medios de comunicación, con el objetivo de promover la sanción de leyes o medidas de gobierno que implanten reformas favorables a los asalariados. En la Argentina, es el peronismo quien suele incluir más líderes sindicales en sus listas de candidatos parlamentarios.

Con respecto a la lucha por el bienestar de los trabajadores dentro del sistema actual, los dos ejes de la lucha sindical son el empleo y los salarios. En el corto plazo —que es en el que vivimos—, la fortaleza o el debilitamiento del movimiento obrero depende de lo que ocurre con el desempleo: es muy difícil defender los salarios y las condiciones de trabajo cuando acecha la desocupación.

Este es uno de los elementos constitutivos de las relaciones de fuerza, donde “la patronal” puede prevalecer en lo político gracias a la amenaza de desempleo en lo económico. Es lo que Marx llamaba “el ejército de reserva”.⁹⁸ En ese contexto, no es cierto que los procesos recesivos perjudiquen por igual a toda una sociedad, puesto que dependerá tanto de qué consumos caen y con qué magnitud; como de identificar qué grupos perderán poder e ingresos y cuáles los aumentarán, como producto no solamente de la transferencia que supone una recesión, sino por las reformas políticas y económicas que se aplican durante las crisis (cuando decrece la capacidad de resistencia de los trabajadores y aumenta el poder de presión del sector financiero y del FMI) y que pueden originar un nuevo régimen político.

En los países subdesarrollados que todavía cuentan con una abundante mano de obra que trabaja en sectores tradicionales de muy baja productividad y vive con ingresos de subsistencia, la existencia de ese “ejército de reserva” es estructural.⁹⁹ La competencia que ejerce sobre los asalariados del sector moderno poco calificados frena el aumento de sus remuneraciones, que no consiguen seguir el ritmo de expansión de la productividad. De este modo, aumenta la desigualdad no solamente entre los ingresos del trabajo y del capital, sino entre los trabajadores que desarrollan tareas más calificadas y el resto. Esta heterogeneidad estructural dentro mismo de la clase trabajadora debilita a los sindicatos.

⁹⁸ Karl Marx, *El Capital, Séptima Sección, La Ley de Acumulación, XXV*, en *Oeuvres, Économie I, cit.*, Paris, Bibliothèque de la Pléiade, Gallimard, 1963, pp. 1141 a 1164.

⁹⁹ Véase W. Arthur Lewis, “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour”, Manchester, *The Manchester School*, 22: 139–91, 1954.

En el caso argentino, la actividad de los sindicatos estuvo encuadrada por la realidad política, económica y social vivida en cada momento histórico. En una primera etapa fue un sindicalismo anarquista, socialista y comunista cuyas raíces provienen de la inmigración europea, como ya lo señalamos.

Después, irrumpió el peronismo, “que fue la expresión de una nueva base social y erigió una estructura acorde con un marco de avance social, un proceso de inclusión, de ascenso de los trabajadores y de cambio cultural. El período de la dictadura militar iniciada en 1976 fue una catástrofe para los trabajadores, y la recuperación democrática posterior constituyó un contexto que permitió la recuperación de las herramientas propias de ese marco (voto, representaciones formales, entre otras), aunque con condicionamientos. Se recuperaron derechos civiles y políticos, pero más exigüamente los sindicales. Esto se evidenció en la década del noventa, que constituyó un nuevo desafío en tanto puso a las estructuras sindicales frente a la globalización”. Desde entonces, con un enfoque distinto, “se tendió a dejar atrás la concepción de discutir sólo salarios y condiciones de trabajo, sino que los sindicatos se involucraron en la construcción de viviendas, en la salud y en la reivindicación de participar en el diseño de país”.¹⁰⁰

B. La práctica

Está fuera de nuestras intenciones y posibilidades referirnos a la evolución histórica del movimiento obrero. Sólo señalaremos algunos rasgos importantes desde el período neoliberal, en particular sus relaciones con los gobiernos.

I. Combate y negociación

En el golpe cívico-militar de 1976 “se suspendió la actividad sindical y se prohibió el derecho constitucional de huelga. Fue decretada la

¹⁰⁰ Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo – Friedrich Ebert Stiftung, Ciclo de seminarios *El modelo sindical en debate*, “¿El sindicalismo argentino está preparado para un mundo global?”, debate dirigido por Héctor Palomino, Buenos Aires, 5 de mayo de 2011.

intervención militar de la Confederación General del Trabajo (CGT)¹⁰¹ y declarada la ilegalidad de las ‘62 Organizaciones’. El mismo día del golpe se suspendieron doce sindicatos. (...) Muchos dirigentes sindicales fueron detenidos; algunos incluidos en la lista de responsabilidades políticas, otros puestos a disposición del Poder Ejecutivo o desaparecidos. (...) En 1977 fue disuelta la CGT”.¹⁰² Una gran parte de los detenidos-desaparecidos, sino la mayoría, provenían de un movimiento obrero que sufría por partida doble, tanto por las convicciones políticas como por su condición social; esto habilitó a directivos de importantes empresas locales o transnacionales a denunciar y entregar trabajadores a las fuerzas represivas.¹⁰³ Las causas judiciales originadas por esos hechos aún están en desarrollo.

Al mismo tiempo, las necesidades de mantener el empleo y los salarios, forzaban a algún grado de negociación. “En definitiva, esta estrategia de pinzas que combinaba el antagonismo con la negociación, recreaba una característica tradicional de la metodología sindical”.¹⁰⁴

Los resultados económicos fueron contundentes. “Mediante el planteo de ‘sincerar’ los precios, la implementación del plan de Martínez de Hoz condujo de inmediato a una redistribución de los ingresos desde los salarios hacia los beneficios empresarios y, fundamentalmente, financieros. El congelamiento y control de salarios nominales contrajo los sueldos reales y redujo, por consecuencia, la participación de los salarios en el ingreso nacional desde el 45% en 1974 al 26% en 1983”.¹⁰⁵

Durante el gobierno radical 1983-1989, las transformaciones ocurridas en la clase obrera “habían producido cambios en el movimiento sindical. El peso relativo del sindicalismo en la sociedad comenzó a disminuir. Los cambios en la estructura productiva, particularmente en el sector industrial, afectaron la estructura institucional, provocando la pérdida de importancia de los grandes gremios industriales. Al mismo tiempo, la tercerización del

¹⁰¹ Igual se había procedido después del golpe de Estado de 1955; sólo que en esa oportunidad fueron más explícitos: el interventor de la CGT era el Capitán Alberto Patrón...

¹⁰² Mario Rapoport y colaboradores, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 2000, p. 755.

¹⁰³ Véase Horacio Verbitsky y Juan Pablo Bohoslavsky, *Cuentas pendientes. Los cómplices económicos de la dictadura*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2013.

¹⁰⁴ Mario Rapoport, *op. cit.*, p. 759.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 821.

empleo conoció un auge, así como la expansión de la ocupación en el sector público y el incremento del ‘cuentapropismo’. La hegemonía de los gremios industriales sobre el movimiento sindical perdió consistencia, acompañada por la fragmentación del sindicalismo”.¹⁰⁶

Entre 1989 y 2001, ya en un período neoliberal más ortodoxo, “las organizaciones sindicales no pudieron articular una oposición consistente y unificada a la política gubernamental. Frente a las reformas estructurales, en general, y la reforma laboral en particular, el sindicalismo adoptó tres tácticas diferentes”.¹⁰⁷ Una fue de colaboración con el gobierno “y el sindicato debía constituirse en un proveedor de servicios para sus afiliados: prácticamente una empresa”. Una segunda posición fue la de negociación dura: tomar distancia del gobierno para después golpear y negociar. Una tercera actitud fue la de oposición frontal a las medidas del gobierno, sobre todo en materia de privatizaciones y ajuste. El gobierno respondió con represión selectiva y con flexibilización laboral; trató de profundizar las divisiones sindicales, no negoció y cuando hubo conflicto, ilegalizó huelgas de empleados estatales, retuvo fondos sindicales y amenazó con el retiro de personerías a sindicatos. En el marco de las privatizaciones, buscó cooptar a los trabajadores de esas empresas mediante los programas de propiedad compartida.

En ese período se procuró flexibilizar las relaciones laborales y reducir el “costo laboral” que enfrentan las empresas. Durante los años 90 el gobierno adoptó las leyes de Empleo y de Régimen de Contrato de Trabajo, que redujeron las contribuciones patronales a la seguridad social en alrededor de 40%, permitieron que las convenciones colectivas de trabajo modularan la jornada laboral para flexibilizar el uso del tiempo de trabajo y disminuir el pago de horas extras, crearon contratos de tiempo determinado, con aportes menores a la seguridad social, así como un período de prueba de tres meses (prolongable hasta un año en Pymes), con menores costos por despido y sin aportes patronales; por último, redujeron la indemnización por despido para aquellos trabajadores con menos de 2 años de antigüedad.¹⁰⁸

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 886.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 941.

¹⁰⁸ Véase Luis Beccaria y Roxana Maurizio, “Mercado de trabajo y distribución personal del ingreso”, en Javier Lindenboim (compilador), *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina*, Buenos Aires, Eudeba, 2008.

En abril de 2000, el gobierno de De la Rúa sancionó la ley de reforma laboral, también conocida como “ley Banelco” por las circunstancias que llevaron a su aprobación en el Senado, y que desencadenaron una grave crisis política. La ley ampliaba el período de prueba para empleos nuevos, con menores aportes y con despido sin preaviso ni indemnización, y rebajaba las cargas sociales en contratos a mayores de 45 años. Pero sobre todo permitía revisar convenios vigentes tomando como base la ley de contrato de trabajo (no el convenio anterior). Esto abría la posibilidad de reducir las escalas salariales, extender la jornada laboral, repartir el período de vacaciones, reducir el valor de las horas extra, aplicar la polifuncionalidad sin importar la categoría del trabajador, entre otros. Asimismo, introducía la posibilidad de negociar por empresa, aunque las categorías salariales no podían ser inferiores a las del convenio de rama. Fue derogada durante el gobierno de Néstor Kirchner.

Es notorio que esta flexibilización laboral no contribuyó a generar más empleo, sino que más bien precarizó a parte del existente. Su vigencia coincide con el crecimiento más espectacular del desempleo de que se tiene registro en la historia argentina. Tras la renuncia de De la Rúa se entró en otra etapa, en donde el gobierno se preocupó por mejorar la condición de los trabajadores, primero con el Plan de Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (mayo de 2002), que llegó a beneficiar a 2 millones de hogares; y luego con medidas de emergencia para aumentar el salario, sin pasar por las negociaciones paritarias. Así el gobierno aumentó el salario mínimo a partir de julio de 2003, después de haber quedado congelado durante 10 años, y dispuso por decreto aumentos de sumas fijas para el sector privado entre 2002 y 2004. Con la recuperación de la economía y el empleo, los sindicatos reconquistaron su poder de negociación para abordar las paritarias de los años siguientes.

En 2017, el gobierno lanzó un nuevo proyecto de reforma laboral, que retoma y profundiza la orientación de las leyes sancionadas entre 1991 y 2000.

II. Bases del poder sindical argentino

1. La Constitución Nacional

La acción de los sindicatos está determinada por la Constitución Nacional. Dos instituciones no estatales tienen ese privilegio: los partidos políticos (art. 38) y los sindicatos (art. 14 bis). Con respecto a los sindicatos,

establece la Constitución Nacional que “queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su función sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo” (art. 14 bis). De este modo, se ha jerarquizado a los sindicatos como parte del funcionamiento de la Nación desde la órbita no estatal.

En lo que concierne a los trabajadores, el mencionado artículo de la Constitución dispone que las leyes les asegurarán, entre otros derechos, “participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección”. Estas leyes no han sido todavía sancionadas, varias décadas después de las reformas constitucionales.

De tal modo, vemos encarado un tema fundamental de la ideología dominante, cuando dicen y repiten que el liberalismo político y el económico son inseparables; pero a la vez, las empresas, que constituyen la sustancia del liberalismo económico, pasan por alto algunas garantías constitucionales de los trabajadores. Desde ya, no hablamos de trasladar normas democráticas a la gestión empresarial; nadie puede pensar que los procedimientos técnicos de producción y los precios puedan sean fijados por la votación de obreros y empleados. Pero hay un largo trecho de allí, hasta la autocracia absoluta que se practica.

No evocamos utopías, sino que señalamos ejemplos que son exitosos hasta para la propia elite empresarial, como la cogestión establecida en la República Federal de Alemania por las leyes de 1952, 1972 y 1976. Los resultados de esa experiencia muestran que, lejos de crear conflictos, la cogestión ha servido para evitarlos o solucionarlos.¹⁰⁹ Sin embargo hasta ahora, esas disposiciones siguen sin cumplirse en la Argentina, no obstante tratarse de normas constitucionales, no de opiniones personales o de grupo. Digamos también que si los resultados de implantar la democracia en la empresa, a algunos pueden parecerle ilusorios, no son pocos los que quieren ver el Estado manejado por empresarios, cuando no perciben a la Nación misma como una empresa. Extraña paradoja.

¹⁰⁹ Véase Alfredo Eric Calcagno y Alfredo Fernando Calcagno, *El Universo Neoliberal, Recuento de sus lugares comunes*, Primera edición, 1995, Buenos Aires, Editorial Alianza, Segunda edición, 2006, Buenos Aires, Siglo XXI de Argentina, p. 91; y Tercera edición, 2015, Madrid, Ediciones Akal, p 105.

Como veremos más adelante (libro III, el futuro del Estado), el sistema político de la valorización financiera busca que “todos seamos emprendedores” (claro que sin disponer de los mismos capitales para emprender), categoría que vacía de contenido la organización y la representación gremial.

2. La acción sindical

El eje del actual sindicalismo argentino es la acción directa o indirecta para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, así como su participación en las actividades concretas que le conciernen, como su intervención en las negociaciones colectivas de trabajo. Hablamos de las instancias formales de las relaciones de fuerza, allí donde la dinámica política cobra institucionalidad.

Con esa orientación básica, no buscamos entrar en discusiones ideológicas acerca de la sociedad del futuro, sino que tratamos de identificar los problemas actuales. Pero la importancia del debate no queda limitada a la acción estrictamente sindical, sino que entendemos al sindicalismo como la expresión organizada del movimiento obrero y, como tal, actor fundamental en las relaciones de fuerza que estructuran y tensan la dinámica política que, como dijimos, tiene por eje la conducción del Estado. De este modo es entendible que la dimensión sindical también participe en las discusiones políticas generales; por ejemplo, no es posible discutir la defensa del empleo y del salario real sin considerar el conjunto de la acción política y los lineamientos económicos que sean aplicados.

La incidencia del sindicalismo en la dinámica política, la influencia que pueda ejercer sobre las decisiones de Gobierno, implica la plena participación en las relaciones de fuerza. De hecho, los gobiernos neoliberales precisan neutralizar a los sindicatos para aplicar las recetas de transferencia de ingresos y de ajuste estructural: basta ver la fragmentación sindical en Europa como paso previo indispensable para el desmantelamiento paulatino del Estado de Bienestar.

Existe una regulación para la actividad sindical (también para la empresaria). El artículo 25 de la ley 23.551 de asociaciones sindicales (abril de 1988) dispone que “la asociación que en su ámbito territorial y personal de actuación sea la más representativa, obtendrá personería gremial”. Los sindicatos que reúnan las condiciones requeridas podrán firmar convenios colectivos de trabajo, que cubrirán y obligarán a todos los trabajadores de esa actividad productiva, estén o no afiliados al sindicato.

El fortalecimiento de las organizaciones sindicales, el peso específico que puedan tener en las relaciones de fuerza, el éxito de sus iniciativas en defensa del empleo y del salario, dependen de varios factores:

i) Por un lado está la regulación de la actividad sindical por parte del Estado, que puede propender a la fragmentación o al fortalecimiento de la representación sindical; ii) cuenta también la cantidad de afiliados al sindicato, así como la contención social y la conducción política que los dirigentes sindicales puedan ejercer en la realidad; iii) la solvencia y solidez de las cuentas del propio sindicato; iv) el alcance que tenga en el desarrollo de actividades importantes dentro del proceso productivo, como son las convenciones colectivas de trabajo; y v) por último, la influencia que pueda ejercer en el ámbito político-partidario, sin confundir las dos actividades –la sindical y la partidaria– pero con la firme intención de conseguir candidatos obreros en las listas electorales.

Veamos qué ocurre con esos requisitos en la Argentina actual.

3. Número de afiliados¹¹⁰

El primer problema consiste en aumentar el número de trabajadores registrados y de los afiliados al sindicato. En 2015, el trabajo no registrado afectaba a uno de cada tres trabajadores, lo cual creaba una situación desventajosa e injusta para los excluidos; además, perjudicaba al sistema jubilatorio, al privarlo de un tercio de los aportes de los trabajadores. Si bien marca una mejora con respecto al 49% de trabajo no registrado en 2003, es uno de los graves problemas económicos y sociales que existen.

Sin soluciones mágicas, es un tema complejo que requerirá tiempo, y sobre todo decisión política. Es complejo, habida cuenta que el discurso neoliberal apunta a blanquear a los trabajadores en negro en base a... la flexibilización de los trabajadores en blanco. Esa “nivelación por lo bajo” implica imponer de la manera que sea las condiciones de precariedad que sufren los trabajadores no registrados. Así, en nombre del blanqueo laboral, un objetivo loable, es posible rebajar salarios.

El segundo tema es el relacionado con la tasa de afiliación a los sindicatos, que se define como la relación entre la afiliación real sobre la

¹¹⁰ Véase Cecilia Senén González, David Trajtemberg y Bárbara Medwid, “Tendencias actuales de la afiliación sindical en Argentina: evidencias de una encuesta a empresas”, Quebec (Canadá), *Revue Relations Industrielles*, vol. 65, n° 1, 2010, pp. 30-51.

afiliación potencial.¹¹¹ De acuerdo con una encuesta del Ministerio del Trabajo que cubre el empleo asalariado registrado del sector privado en empresas de más de 10 personas, existió en Argentina¹¹² una violenta caída desde el 67,5% de afiliados en 1985 al 31,7% en 2000. Esta regresión se ve aún agravada por los resultados de la política económica neoliberal de la década de 1990, con el auge de los trabajadores por cuenta propia y el aumento de la informalidad del mercado de trabajo (frente a la situación anterior donde abundaban los contratos estables). Además, el proceso de desindustrialización produjo la caída de empleos en el sector industrial y se expandieron sectores sin tradición sindical, como algunos de servicios. “Entre 1992 y 2000 la participación de la industria en el empleo asalariado se redujo del 31% al 19% y el empleo no registrado pasó del 22-25% en 1992-1996 a un 49,7% en 2002-2003”.¹¹³ (Véase el cuadro 18).

Como en otros aspectos económicos y sociales, la tasa de afiliación sindical aumentó después de 2003, para situarse entre 37 y 40%, pero sin recuperar plenamente los niveles anteriores. Es de notar que la afiliación es más alta entre los trabajadores menos calificados (en donde supera el 50%) y en el interior del país (46% en 2011), en comparación con el Gran Buenos Aires (35%).

Cuadro 18. Argentina: Tasa de afiliación

Año	Porcentaje
1985	67,5
1990	65,6
1995	38,7
2000	31,7
2005	37,0
2006	39,7
2008	37,7
2011	37,0

Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Encuesta de Indicadores Laborales, varios informes.

¹¹¹ *Ibid.*, pp. 32 a 36.

¹¹² En rigor, la encuesta cubre la CABA, el Gran Buenos Aires, Mendoza, Córdoba y Rosario.

¹¹³ *Ibid.*, p. 41, sobre la base de A. Marshall y L. Perelman, “Sindicalización: incentivos en la normativa socio-laboral”, Buenos Aires, *Cuaderno del IDES*, n°, 4, 2004.

4. Solidez económica y financiera ¹¹⁴

Una de las preocupaciones de los gobiernos peronistas fue dotar a los sindicatos de recursos económicos y financieros. De otro modo, hubieran quedado reducidos al ámbito discursivo y testimonial, sin posibilidad de sostener políticas de acción, de corto y mediano plazo.

Los trabajadores tienen cuatro tipos de descuentos, que se aportan a los sindicatos, con respecto a los cuales los empleadores actúan como agentes de retención.

El primero es la “cuota de afiliación sindical”, que no es obligatoria. Le otorga ciertos derechos dentro del sindicato, tales como participar en las elecciones para la conducción del sindicato, descuentos por turismo, préstamos financieros y beneficios sociales; estas ventajas varían según los sindicatos.

El segundo es el “descuento por obra social”. Es un aporte obligatorio para todos los trabajadores, estén o no afiliados al sindicato. El producido está destinado a financiar los gastos de salud de los trabajadores y sus familias.

El tercero es la “cuota de solidaridad para el sindicato” y en algunos gremios es obligatorio. Es pactado en la negociación colectiva y es utilizado sobre todo para la acción social.

El cuarto son los aportes del trabajador destinados a financiar seguros (de vida, de sepelio o complementarios de la jubilación). En algunos sindicatos es obligatorio.

5. Desempeño de funciones importantes dentro del proceso productivo

Los sindicatos obreros desempeñan importantes funciones dentro del proceso productivo. Tal vez las dos más significativas sean, en primer lugar, promover las obligaciones que contraen los empresarios y el Estado con respecto a los trabajadores y servir de custodios para su cumplimiento; y luego la condición que ocupan –junto con los empresarios y el Estado– como uno de los tres ejes de las negociaciones colectivas de trabajo. No se trata de una posibilidad abstracta sino de un poder real que le da su organización y su poder de acción (por ejemplos, las huelgas, que constituyen

¹¹⁴ Véase Cecilia Senén González, David Trajtemberg y Bárbara Medwid, *op. cit.*, p. 37 y ss. El punto 4 se basa en ese texto.

un derecho constitucional). La participación sindical en las negociaciones colectivas para determinar los salarios y las condiciones de trabajo, es una atribución constitucional (art. 14 bis).

En la década de 1990, fue registrado un promedio anual de 187 negociaciones colectivas de trabajo. En 2003 se homologaron 203 acuerdos, que llegaron a 930 en 2006 y a 1.500 en 2013. Este aumento existió tanto en negociaciones en el nivel de actividad, como de empresa y en nuevas unidades de negociación. “Entre los factores que promovieron la negociación por actividad, se destaca la Ley de Ordenamiento Laboral (ley n° 25.877), que otorga supremacía a la negociación en el nivel superior sobre la de nivel inferior. (...) En el año 2010, en promedio, aproximadamente el 90% del salario percibido por un trabajador correspondía a su salario de convenio, mientras que una década atrás, en 2001, esa proporción no superaba el 60%. La amplitud de ese margen refleja hasta qué punto había llegado en esa época el grado de individualización de la relación salarial, es decir, cómo estaba sujeto a la discrecionalidad empresaria”.¹¹⁵

El sostenido aumento de los salarios reales durante el reciente gobierno peronista llevó la participación de los salarios en el ingreso desde un 34% del PIB hasta el 49% en 2015. Como consecuencia de la regulación estatal, también disminuyeron las desigualdades entre trabajadores de distintos sectores, cuyos sindicatos tienen diferente capacidad de negociación.¹¹⁶

Otro importante ámbito de acción de los sindicatos es la gestión de las obras sociales, que proveen una cobertura de salud a los trabajadores y sus familiares, además de otros servicios como el turismo social.

Sin embargo, todavía no fueron cumplidas algunas cláusulas del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, en particular con respecto a los derechos de los trabajadores. Hablamos de la disposición que especifica “la participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción, y colaboración en la dirección”. Esto es un claro ejemplo de las distancias que existen entre las constituciones escritas y las constituciones reales (que ya evocamos con el ejemplo de Lassalle); también es un indicador de la situación relativa de las

¹¹⁵ Véase Héctor Palomino, “La renovada presencia de los sindicatos en la Argentina contemporánea”, Buenos Aires, *Voces en el Fénix*, n° 6, junio de 2011, pp. 26 a 31.

¹¹⁶ *Ibid.* Existen distintas estimaciones de la distribución funcional del ingreso en la Argentina, a las que nos referimos en otras partes de este trabajo, pero todas registran el fuerte repunte de la participación asalariada entre 2003 y 2015.

relaciones de fuerza, de quién ocupa qué rol, con qué preponderancia, y de la capacidad de cada actor o sector para fijar ciertas posiciones. Esa capacidad de decisión reside, por cierto, en el gobierno del Estado.

III. El fortalecimiento de los sindicatos y su función política

En el período 2003-2015 los sindicatos argentinos recobraron parte de su antigua importancia, no sólo por el moderado aumento de la tasa de afiliación (véase el cuadro 18) sino también por su participación en las negociaciones colectivas, así como por su influencia política.

Como lo señala Héctor Palomino, también existió un cambio en la composición del empleo de asalariados, que llegó al 77% del total de ocupados. En segundo lugar, disminuyó del 49 al 33% el porcentaje de trabajadores no registrados en la seguridad social. Existió una movilidad social ascendente, que junto con la incorporación a las organizaciones sindicales, indica un proceso de movilidad social colectiva.¹¹⁷

1. Del conflicto social al conflicto laboral

En la historia, las luchas sindicales han sido parte de un conflicto social más profundo, en donde son cuestionadas las pautas de funcionamiento de la sociedad. Antes, prevalecía la prédica de los anarquistas, socialistas y comunistas; los empresarios ignoraban ese reclamo; y el Estado solía intervenir para reprimir a los trabajadores. El autoritarismo empresario era total y no existían los mecanismos de discusión de los salarios y las condiciones de trabajo. El Estado no era el representante de la comunidad, interesado en afirmar la paz social, sino un instrumento para ahogar protestas.

Después, la discusión sobre el tipo de sociedad fue alejándose del ámbito sindical, y comenzó a concentrarse en la discusión de las condiciones de trabajo. La conflictividad laboral reemplazó a la conflictividad social y política. Ya no se discutía en el sindicato sobre las virtudes y defectos del socialismo o del capitalismo, sino acerca de empleo, salarios, sistemas de cuidado de la

¹¹⁷ *Ibid.*

salud, vivienda accesible. La discusión sobre la organización de la sociedad quedaba reservada a los partidos políticos; y dentro de ellos, a los de izquierda.

Esta relativa estabilidad acerca de las condiciones generales del sistema político pudo mantenerse mientras los regímenes oligárquicos y autoritarios no fueran la norma. Como en las relaciones de fuerza es poco probable que los diálogos intersectoriales sean producto de la bondad de los actores, la posibilidad de la construcción de consensos está en relación con la capacidad de cada uno de los sectores en hacer escuchar su voz, es decir, de ejercer alguna forma de poder que termina siendo la capacidad de influencia sobre las decisiones del Estado.

En los gobiernos con orientación liberal ortodoxa, es poco probable que la voz de los sindicatos sea escuchada, habida cuenta de la importancia que ese tipo de regímenes otorga a la flexibilización laboral, o al sueño de tener sindicatos por empresa y no por rama; o lo mejor de todo, en su visión, que la representación obrera no exista, ya que patrón y trabajador pueden sentarse a charlar sin las molestias de ninguna organización, “en un pie de igualdad”, pues “están todos en el mismo barco”. Y al final, como lo sostiene el neoliberalismo, todos somos “emprendedores”... (véase el libro III, primera parte).

Cuando el gobierno del Estado es ejercido según una orientación popular, con posicionamientos más heterodoxos en el campo económico, el sindicalismo sabe que es uno de los pilares de sustento político, a la vez que su voz será escuchada en materia de cuestiones sociales. Como hablamos de conducción, la mirada de los gobiernos populares es más amplia y abarcativa que la de los gobiernos liberales, por el simple hecho que cuantos más obreros en blanco haya, más contribuciones habrá en la seguridad social, mayor será el consumo interno y más sólidas las organizaciones de representación de los trabajadores.

En la Argentina, como dijimos, los sindicatos tienen la responsabilidad de gestionar las obras sociales, que reciben contribuciones provenientes de los asalariados y también de los empleadores. Esto les da a los sindicatos el manejo de recursos financieros significativos, y puede colocar a sus dirigentes frente a decisiones propias del ámbito empresarial, incluyendo inversiones reales o financieras, toma de préstamos, entre otros.

Una manera de fortalecer la representación sindical puede ser la afiliación automática al sindicato. No es un procedimiento autoritario; en la Argentina, por ejemplo, el voto es obligatorio, ya que mejora de manera

substantial la calidad de la democracia, la legitimidad de las políticas posibles y la índole de las instituciones. Bajo otros horizontes, en el Reino Unido, el trabajador que se afilia a su sindicato también queda afiliado al Partido Laborista, si ese sindicato aporta fondos al partido.

No hablamos, por supuesto, que aquel trabajador afiliado a un sindicato sea también *per se* miembro de un determinado partido; aquí son cosas distintas. Pero sí creemos que una representación sindical fortalecida aleja los peligros de crear una “aristocracia obrera” (que sirva los intereses de la oligarquía); para la organización y sus conductores, implica un esfuerzo en materia de defensa de los intereses de los trabajadores, de prestación de servicios –en los que los sindicatos argentinos juegan un rol fundamental– y gana mayor peso en las relaciones de fuerza. Las patronales compararán esta idea con algún resabio de totalitarismo populista –que no existe–. Tendrán que negociar con sindicatos fuertes y representativos, lo que garantiza consensos duraderos y menor incertidumbre.

2. Acciones políticas de los trabajadores

Mucha tinta ha corrido para saber si los sindicatos deben limitarse a la defensa estricta de los intereses de sus afiliados, o si por el contrario deben ser un actor pleno en las relaciones de fuerza que definen las decisiones de poder del Estado. En algunos casos, la vocación política y el descontento o apoyo de los trabajadores trascendieron el ámbito laboral y alcanzaron una dimensión política. En varios países existieron y existen partidos laboristas; o bien movimientos políticos multclasistas, con predominio o participación activa de los trabajadores y de sus representantes sindicales.

“En el lenguaje popular, el término partido laborista incluye a asociaciones de trabajadores organizados para mejorar la condición del pueblo trabajador por la acción política o legislativa; así se distinguen de los partidos reformistas capitalistas por una parte, y de los partidos socialistas o comunistas por la otra”.¹¹⁸

En los 100 años transcurridos desde el primer gobierno radical de Hipólito Yrigoyen (1916-1922), existieron gobiernos del más diverso signo: desde un conservadorismo tranquilo, oligárquico y fraudulento, hasta dictaduras

¹¹⁸ J. B. S. Hardman, “Labor Parties”, *Encyclopaedia of the Social Sciences*, *op. cit.*, vol. VIII, pp. 697 y ss.

represivas neoliberales, así como regímenes nacionales-populares y reformistas, en diferentes versiones e intensidades. En todo este recorrido y con altibajos, cuando el Estado regulaba la economía y asumía la primacía en las relaciones de fuerza, también los sindicatos recobraban significado e importancia.

Así, desde 1945, la mayoría de la clase obrera ha estado representada por el peronismo. La Constitución de 1949 estableció en su artículo 37 los Derechos del Trabajador, que como lo señaló el miembro informante de la Convención Nacional Constituyente Dr. Arturo E. Sampay, incorpora al texto constitucional “el respeto por la dignidad personal del obrero. Para ello suplantamos el señalado régimen capitalista-liberal del trabajador, basado en el concepto absoluto de la propiedad privada y en el contrato de locación de servicios, concertado por las partes sin intervención del Estado, por una relación institucional del trabajo, constituida por las leyes obreras, que en virtud de sus disposiciones forzosas, de orden público por el interés social que las informa, son inderogables por la voluntad privada, y por los contratos colectivos de trabajo, que son normas generales emanadas de los grupos profesionales”.¹¹⁹

En los hechos, en la dirección política del movimiento nacional justicialista siempre existieron representantes de las centrales obreras. Hasta el propio fundador del Justicialismo, Juan Domingo Perón, expresaba que el movimiento obrero organizado es la columna vertebral del peronismo.

En el último cuarto de siglo se produjeron dos movimientos contrapuestos que reflejaron las oscilaciones del mercado de trabajo. El primero fue el negativo de la década de 1990, caracterizado por la alta desocupación y la multiplicación de ocupaciones precarias; durante el positivo, de 2003 a 2015, se recompuso el empleo y consecuentemente resurgieron los sindicatos.¹²⁰

¹¹⁹ Convención Nacional Constituyente, Informe del despacho de la mayoría de la Comisión Revisora de la Constitución, cumplido por el Convencional Arturo Enrique Sampay, en la sesión del 8 de marzo de 1949.

¹²⁰ Véase Héctor Palomino, “La renovada presencia de los sindicatos en la Argentina contemporánea”, *op. cit.*: “Desde el punto de vista sindical (pero también de las empresas que sobrevivieron a la crisis), este proceso es similar al ‘vaciamiento de un molde’ (durante los 90 y hasta 2001/2002) y sucesivamente un nuevo ‘llenado’ posterior con nuevos componentes. Tanto para los sindicatos como para las empresas este proceso implica enormes esfuerzos de socialización y fidelización de estos nuevos empresarios y trabajadores”.

Afirma Héctor Palomino que “la evolución de los sindicatos en Argentina desde el año 2003 a 2015, muestra el fortalecimiento de sus organizaciones, el incremento de su capacidad de incidir en la determinación del salario y en la puja distributiva, su contribución a un proceso de disminución de las desigualdades y una renovada presencia política. La combinación de estos factores en un contexto de crecimiento económico y del empleo, así como de la capacidad estatal para orientar y sostener el desarrollo, explica el protagonismo actual de los sindicatos en el panorama económico, social y político del país”.¹²¹

A partir de 2016 se ha abierto una nueva etapa. Las políticas del nuevo gobierno han causado un aumento del desempleo y una mayor precarización laboral. En las negociaciones colectivas, el gobierno ha fijado tasas de ajuste salarial de referencia por debajo de la inflación pasada e incluso de la anticipada por la gran mayoría de los observadores, con lo que se ha colocado del lado de los empresarios frente al de los trabajadores. Pero sobre todo, ha impulsado un proyecto de flexibilización laboral que busca reducir los costos de los empleadores relacionados con la seguridad social y el despido, y debilitar durablemente el poder negociador de los trabajadores. El sindicalismo argentino enfrenta así un nuevo desafío, en el que el gobierno probablemente procurará presionar a su dirigencia para que abandone la defensa de los intereses de largo plazo del movimiento obrero.

¹²¹ *Ibid.*

CAPÍTULO 4

LA IGLESIA CATÓLICA

A. La teoría

I. El Estado y la Iglesia

Hablar de las relaciones entre Estado e Iglesia es una cuestión insoslayable a la hora de analizar las relaciones de poder, la dinámica política y la propia conducción del gobierno; pero su análisis completo es de tal magnitud que escapa en tiempo y espacio al propósito central de estas páginas.

Queremos expresar, sin embargo, algunas interpretaciones sobre la relación entre Estado e Iglesia que pensamos pertinentes. Por una parte, el Estado puede ser considerado anterior a la Iglesia en la tradición occidental, si consideramos a la Iglesia como la Iglesia Católica. Pero la Iglesia es anterior al Estado moderno; de sus coincidencias y diferencias nace gran parte de la teoría política que aún hoy utilizamos tanto en la teoría como en la práctica, y cuyo olvido es, por cierto... un pecado.

Pensemos que la Iglesia nace contra el Estado, o mejor dicho el poder político en la época del Imperio romano, ejerce persecución y represión contra los primeros cristianos. Así es como la Iglesia tiene su organización

antes de ser legalizada en 313, con el Emperador Constantino (Edicto de Milán).

Cuando nos referimos a las relaciones entre el Estado y la Iglesia lo hacemos en el marco del occidente europeo (pues bien distinta son sus orígenes y evolución en el Mundo Árabe o en Oriente).

“La construcción del Estado en Occidente desde el final del Medioevo se aprecia primero por una cultura de la diferenciación que, opuesta a la cultura islámica, orienta las prácticas sociales hacia la disociación, la distinción de los campos: lo temporal de lo espiritual, luego el espacio público y el espacio privado, el dominio de la economía y el de la solidaridad social”.¹²²

“La sinuosidad de las relaciones entre el dominio del monarca y el del Papa releva el choque de dos poderes distintos que van a afinarse sin cesar en esta confrontación hasta estabilizarse sobre las bases de un reconocimiento mutuo del bien fundado de una separación entre un espacio público laico y un espacio privado religioso. Es precisamente de este movimiento de balanceo que sale el proceso de construcción estatal; es la revelación progresiva de esta antinomia entre dos poderes que expresa mejor los fundamentos culturales del Estado occidental naciente”.¹²³

II. Lo temporal y lo espiritual

La dualidad de lo temporal y de lo espiritual surge de la historia misma del cristianismo, que nace en el seno de un imperio pagano; para cuando deviene religión de Estado,¹²⁴ ya tiene una organización burocrática constituida. La función sacramental de la Iglesia es ser la mediadora entre Dios y los hombres: tamaña tarea requiere de una organización especial, de misiones y funciones, de cuadros dirigentes, como los sacerdotes, de conducción, como los obispos (y el de Roma en particular) y los cardenales.

“Para poder cumplirse, esa mediación supone, a su vez, una burocracia estructurada, capaz de hacerse cargo del conjunto de las funciones hierocráticas,¹²⁵ en particular la distribución de los sacramentos y de la

¹²² Bertrand Badie, *Culture et politique*, Paris, Economica, 1986, p. 111.

¹²³ *Ibid.*, p. 113.

¹²⁴ Decreto del Emperador Teodosio, del año 380.

¹²⁵ La hierocracia es el gobierno de las autoridades sagradas.

gracia divina. La historia de la Iglesia coincide pues desde muy temprano, con la de una autonomía funcional, con la defensa de un rol que ejerce en exclusividad”, señala Bertrand Badie. Existe un poder, continúa, que “es la delegación de Dios en la Iglesia para cumplir su misión, pero también poder jerárquico confiado a Pedro y que se revelará pronto como el fundamento de la autoridad pontifical. (...) La Iglesia aparece claramente con los rasgos de un modelo burocrático jerarquizado, dirigido de hecho y de derecho por un soberano que también tiene calidad de monarca”.¹²⁶

Nacida en la clandestinidad que le imponían las persecuciones paganas, la Iglesia logra establecer este modelo burocrático jerarquizado, que no sólo sobrevive a la caída del Imperio Romano, sino que su propio modelo de funcionamiento será tomado para la creación de los futuros Estados, con “una teoría de la soberanía, un modelo de poder jerárquico, una organización territorial, judicial, financiera y un personal que le es propio”.

Como vemos, las relaciones entre Estado e Iglesia, al menos la que surge del Occidente Europeo –que luego es trasladada al Nuevo Mundo–, son el resultado de la formación de la Iglesia como una organización centralizada, jerárquica y burocrática, que atraviesa los tiempos terrenales en su dedicación a la ciudad celeste, y que incluso sirve de modelo en la formación de los Estados modernos.

La separación entre lo terrenal y lo divino (“Al César lo que es del César, a Dios lo que es de Dios”¹²⁷) es también el resultado de las necesidades que en cada momento histórico tuvo la Iglesia o tuvieron los Estados. Nacida sin el apoyo del poder romano, la Iglesia supo mantener una autonomía que delegara en el Estado las cuestiones políticas a la hora de invasiones, revoluciones y turbulencias a lo largo de los siglos. Eso permitió la continuidad de la organización eclesiástica, desde la perspectiva que lo temporal y lo divino tienen diferentes funciones, pero el mismo objetivo trascendental, donde prima la visión de la Iglesia.

Los cristianos en las catacumbas de Roma simbolizan ese primer intento de organización de la Iglesia, en un contexto de persecución y represión. Esta experiencia en la clandestinidad cambia en 313 cuando Constantino legaliza la práctica de la religión cristiana, que, desde 380 será la religión oficial del Imperio gracias a Teodosio.

¹²⁶ Bertrand Badie, *op. cit.*, p. 114.

¹²⁷ Mateo 22-21

La Iglesia también se hizo Estado, cuando Pepino el Breve (754) precisó de Esteban II una ayuda del poder divino para asentar su propio poder terrenal, en defensa de su nueva dinastía (los carolingios desplazaban a los merovingios). El Papado de entonces, necesitado de ayuda militar contra las amenazas de los lombardos, acordó esas condiciones. Esta donación fue confirmada por Carlomagno en 774. Así, por una cuestión terrenal que nadie recuerda, la Iglesia consiguió los Estados Papales que durarían, por cierto, mucho tiempo: hasta 1870.

En 1926, el Cardenal Pietro Gasparri y Benito Mussolini firman los acuerdos de Letrán. Allí se establece la soberanía temporal del Papa que estaba circunscripta al Estado Vaticano, reconocido como una entidad independiente.

Este relato histórico muestra cómo quedan establecidos diferentes parámetros de comportamiento en la relación entre Iglesia y Estado. No sólo por la diferencia del origen entre Estado e Iglesia, sino por el hecho que la Iglesia ha conservado a lo largo de los siglos un poder espiritual muy significativo, tanto en la creación de sentido para millones de personas, como en el establecimiento de un poder terrenal que ha utilizado todas las prerrogativas de cualquier Estado soberano de la época: sobran los ejemplos de Papa-soldados, como Julio II.

III. Las querellas entre Papas y Emperadores

A veces era la Iglesia la que dominaba a los monarcas europeos en nombre de Dios; otras veces estaba bajo la influencia directa de esos reyes. Y es de esas querellas medievales entre Papas y Emperadores que surgen varios conceptos importantes en la construcción de lo político, que ayudan a comprender la lógica de las relaciones de fuerza.

Así ocurre con la obra escrita en 1324 por Marsilio de Padua, que conocemos como *Defensor Pacis*, o “el defensor de la paz” (por la principal función que le atribuye al Estado). Enmarcado en esa lucha donde tantas veces la Iglesia argumenta desde lo terrenal y ejerce su defensa desde lo celestial, Marsilio de Padua establece contra el Papado uno de los principios básicos de la modernidad, como es el principio de soberanía, tanto como la autonomía del poder político y civil frente a la Iglesia.

¿Quién debe gobernar? Esa es la pregunta central de *Defensor Pacis*. Como el objeto de Marsilio de Padua es expulsar a la Iglesia del gobierno terrenal, sostiene que la sociedad civil es aquel aglomerado autónomo de personas que, por su asociación, concurren al “buen vivir”; y que esta comunidad goza, por lo tanto, también de autonomía política. Esa autonomía política de la sociedad civil queda corporizada en el Estado; en ninguna parte puede (o debe) intervenir la Iglesia según Marsilio de Padua, puesto que es una comunidad de creyentes que tiene su propia estructura diferente y separada de la de los poderes terrenales.

A su vez, la Iglesia desarrollará teorías diferentes según los problemas que enfrenta en cada época. Desde las palabras de Jesús en presencia de Poncio Pilato “Mi Reino no es de este mundo” (San Juan, 18, 33-37), hasta la tragedia de Tomás Moro¹²⁸ –un “hombre de dos reinos”– frente a la política religiosa de Enrique VIII de Inglaterra, el pensamiento político producido por la Iglesia encontrará siempre los conceptos y categorías que sirven para un determinado momento histórico, pero que también pasan a integrar un cuerpo teórico rico y complejo, enriquecido por los siglos de experiencia y por una temporalidad diferente. Citemos sólo a Bellarmino y Suárez, que en plena contra-reforma, y en ese contexto, sostienen que todo poder viene de Dios, y llega al Rey, pero intermediado por el pueblo, lo que habilitaba también el regicidio de los monarcas que tratasen con el protestantismo (como fue el caso de Enrique III y Enrique IV de Francia, tanto por sus políticas hacia los protestantes como por ser enemigos de España).

IV. Conclusión: demandas de legitimación o de compensación

En nuestra perspectiva de relaciones de fuerza, la Iglesia, además de una institución, es una comunidad de fieles compuesta por personas pertenecientes a los más diversos sectores y clases sociales. Núcleos importantes de esos grupos presentan sus requerimientos a través de la Iglesia que

¹²⁸ Que es el Santo Patrono de... los políticos.

aparece entonces como una organización que cuenta con una capilaridad en la sociedad mucho más presente y activa que cualquier partido o sindicato.

En ese marco, “las demandas religiosas tienden a organizarse en torno a dos grandes grupos de situaciones sociales, sean las demandas de legitimación del orden establecido, propias de las clases privilegiadas, o las demandas de compensación propias de las clases desfavorecidas”.¹²⁹ Aun ambas a la vez. Las diferencias en la acción de la Iglesia pueden ser advertidas tanto dentro de cada país (con obispos progresistas, reaccionarios y neutrales), como también a escala internacional.

En muchas sociedades existe la opinión que la jerarquía de la Iglesia juega toda la elaboración de sentido que tiene para legitimar los intereses de los más acaudalados; aunque también existen numerosos ejemplos de defensa de los pobres y de los humildes (a veces, al mismo tiempo). Esta dualidad impacta para afuera de la Iglesia, en donde crea o modifica determinados comportamientos según la situación –y los intereses en juego– lo que afecta sin duda a los grupos sociales de base, tanto como a la conducta de los obispos, que están lejos de proceder sin discrepancias.

Pero, como ha afirmado Luiz Alberto Gomes de Souza, “la Iglesia es importante no sólo por tener poder o influencia institucional, sino porque sus miembros son actores fundamentales de la historia social más profunda. Y no es preciso pasar por un análisis teológico para descubrir la fecundidad del acto de fe. (...) Es difícil formular el problema, ya que la Iglesia no se presenta unívoca y en ella se cruzan prácticas contradictorias. Es un desafío teórico y operacional notar al mismo tiempo esa diversidad y la unidad de una institución que tiene sus estructuras de autoridad y, en el caso de la Iglesia Católica, un cuerpo de doctrina –o dogma– que aspira a ser común a todos los fieles”. Con referencia a Brasil, el mismo autor señala que la Iglesia “en la construcción de la hegemonía de las clases dominantes, ha tenido un papel decisivo, sea para fortalecer esa hegemonía, sea para hacerla, al contrario, cada vez más precaria”.¹³⁰

¹²⁹ Véase Pierre Bourdieu, “Uma interpretação da teoria da religião de Max Weber”, em *A economia das trocas simbólicas*, Perspectiva São Paulo, 1974, p. 87, citado en Luiz Alberto Gomes de Souza, *A JUC: os estudantes católicos e a política*, Petrópolis, Vozes, 1984.

¹³⁰ Luiz Alberto Gomes de Souza, *Classes populares e Igreja nos caminhos da história*, Petrópolis, Vozes, 1982, pp.148 y 149.

B. La práctica

En la práctica, la acción de la Iglesia en los países subdesarrollados no ha sido homogénea, y ha oscilado entre el apoyo o la indiferencia frente a gobiernos oligárquicos –muchas veces represivos– y la aplicación de la doctrina social de la Iglesia con gobiernos democráticos. A continuación veremos la línea de acción en dos temas fundamentales: la doctrina social de la Iglesia y la política internacional.

I. La doctrina social de la Iglesia¹³¹

El desarrollo del capitalismo como forma dominante de la economía trajo consigo una transformación social nunca vista. Lejos quedaba la sociedad estamental del Medioevo, donde cada cual conocía de antemano el lugar que le tocaba desde el nacimiento, y donde la Iglesia había jugado un rol preponderante.

El surgimiento de la cuestión social y de las condiciones de existencia de los trabajadores, cuya descripción podemos encontrar en los textos que van de Marx a Dickens, puso a la Iglesia frente a un desafío importante. Por un lado, podía defender los intereses del capital, los derechos de propiedad y las formas de explotación económica, y por el otro expresar preocupación por la suerte de la clase obrera; además, la Iglesia estaba desbordada “por izquierda” por los pensamientos socialistas y comunistas.

De allí que surja, en la segunda mitad del siglo XIX, una serie de conceptos teóricos que serán conocidos como *Doctrina social de la Iglesia*, desarrollada con amplitud durante el siglo XX. Así, el Papa León XIII en su Encíclica *Rerum Novarum* (del 5 de mayo de 1891), plantea la situación de los obreros (ese es el subtítulo de la Encíclica).

En su encíclica *Sollicitudo rei socialis* (30 de diciembre de 1987), el Papa Juan Pablo II explica la doctrina social de la Iglesia. En primer término, aclara que “la Iglesia no tiene soluciones técnicas para ofrecer. (...) En efecto, no propone sistemas o programas económicos y políticos, no

¹³¹ Véase Jean-Luc Chabot, *La doctrine sociale de l'Église*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992 (primera edición en 1989).

manifiesta preferencia por unos o por otros, siempre que la dignidad del hombre sea debidamente respetada y promovida, y que ella misma disponga del espacio necesario para cumplir con su ministerio en el mundo. (...) La doctrina social de la Iglesia no es una ‘tercera vía’ entre el capitalismo liberal y el colectivismo marxista, ni otra posibilidad entre las soluciones menos radicales. (...) Tampoco es una ideología” (*Sollicitudo rei socialis*, 41, y *Centesimus annus*, 43, del 1 de mayo de 1991, publicada para conmemorar el centenario de la *Rerum Novarum*).

Es “un instrumento que utiliza la Iglesia; (...) constituye una categoría en sí; es la formulación precisa de los resultados de una reflexión atenta sobre las realidades complejas de la existencia del hombre en la sociedad y en el contexto internacional, a la luz de la fe y de la tradición de la Iglesia. (...) Su objeto principal es interpretar esas realidades examinando su conformidad o sus divergencias con las orientaciones de las enseñanzas del Evangelio sobre el hombre y sobre su vocación para la fe terrestre y trascendente; tiene, pues, por objeto orientar el comportamiento cristiano. Por ello no entra en el dominio de la ideología, sino en el de la teología, y particularmente de la teología moral” (Juan Pablo II, *Centesimus annus*, 41).

II. El plano político

Una vez que las reformas democráticas parecieron irreversibles, la Iglesia decidió participar de modo activo en la dinámica política, a tal punto que es un actor fundamental en las relaciones de fuerza. Pero no lo hizo sólo a través de la prédica parroquial, sino que supo adaptarse: sería el nacimiento de los partidos políticos de orientación demócrata-cristiana, con organización y funcionamiento de partido político, y de los sindicatos obreros católicos, con organización y funcionamiento de sindicatos. La Iglesia crea así instituciones que pueden ganar o perder las elecciones, ejercicio terrenal si los hay, sin poner en riesgo su conducción celestial.

En ese sentido la Doctrina Social de la Iglesia será el programa político que deben llevar adelante sus partidarios en la lucha por el poder en la “Ciudad terrena”. Podemos sintetizar esa Doctrina en diez puntos básicos, con su respectiva referencia:

i) afirma que “individuos, familias, agrupamientos diversos, todos los que constituyen la comunidad civil tienen conciencia de su impotencia

para realizar solos una vida plenamente humana y perciben la necesidad de una comunidad más vasta al interior de la cual todos conjuguen cotidianamente sus fuerzas en vista de una realización siempre más perfecta del bien común. Es por lo cual forman una comunidad política, según variados tipos institucionales” (Paulo VI, *Gaudium et spes*, 7 de diciembre de 1965, 74);

ii) con respecto a la legitimidad, su origen es divino: “el poder tendrá ese esplendor y esa solidez si Dios aparece como la fuente augusta y sagrada de la cual emana” (León XIII, *Dioturnum*, 29 de junio de 1881); y en su ejercicio depende de la voluntad popular: “la determinación de los regímenes políticos, como la designación de sus dirigentes se dejan a la libre voluntad de los ciudadanos” (*Gaudium et spes*, 74);

iii) la finalidad humana del poder es el bien común, que “consiste en la salvaguardia de los derechos y los deberes de la persona humana” (*Pacem in terris*, 60 (Juan XXIII, 11 de abril de 1963); “implica la idea de bien y la de común; la primera significa el perfeccionamiento del hombre; la segunda proviene de que el bien ha de ser distribuido y participado por todos los miembros del Estado proporcionalmente a sus aptitudes y a su condición, o sea según el orden de la justicia general”;

iv) con respecto al poder justo o injusto, “que los ciudadanos no rehúsen lo que es objetivamente requerido por el bien común; pero que sin embargo les sea permitido defender sus derechos y los de sus conciudadanos contra los abusos del poder, respetando los límites trazados por la ley natural y la ley evangélica” (*Gaudium et spes*, 74);

v) la forma y estructura de los poderes públicos son indiferentes a la Iglesia: “entre los diferentes sistemas ligados al tiempo del cual dependen, la Iglesia no puede ser llamada a adoptar uno más que otro” (Pio XII, discurso de Navidad de 1940);

vi) “la expansión de la ‘personalidad’ de la sociedad” sólo puede lograrse “por la creación de estructuras de participación y de corresponsabilidad” (*Centesimus annus*, 46);

vii) “la comunidad política y la Iglesia son independientes una de otra y autónomas” (*Gaudium et spes*, 76);

viii) en el plano internacional, se recuerda “el valor permanente del derecho de gentes y de sus principios universales, que la conciencia misma del género humano proclama firmemente y con un vigor creciente” (*Gaudium et spes*, 79);

ix) acerca de los conflictos, “en la medida que los hombres son pecadores, el peligro de guerra amenaza, y será así hasta el retorno de Cristo. Pero en la medida que, unidos en el amor, los hombres superen el pecado, superarán también a la violencia” (*Gaudium et spes*, 78 y ss.);

x) “las grandes instituciones internacionales –y supranacionales– se revelan providenciales, tanto en la partida como en el coronamiento de una común vía pacífica de la humanidad” (Paulo VI, *Mensaje para el día de la paz*, 1 de enero de 1971).

III. La Iglesia y el mercado

En el plano social, ha recrudecido la contradicción entre el mercado neoliberal, por una parte, y la doctrina social de la Iglesia, por la otra. La ha sintetizado André Comte-Sponville: “el mercado no conoce más que mercaderías; ¿cómo hacer así una civilización? Triunfo del capitalismo: por todas partes se repite que se terminó la vieja condenación judeo-cristiana contra el dinero y la riqueza... Muy bien, pero ¿qué queda? ¿El Occidente tiene todavía alguna cosa que proponer al mundo? ¿Cree lo suficiente en sus propios valores como para defenderlos? ¿O bien, incapaz él mismo de respetarlos, no sabe más que consumir y hacer negocios mientras espera la muerte?”.¹³²

En la primera parte del libro III desarrollamos este tema, en especial, lo referido al “ser” del mercado. Aquí sólo señalaremos dos antinomias entre las posiciones del mercado y de la Iglesia, que son el sentido del mundo y los criterios de infalibilidad.

1. El sentido del mundo

La Exhortación Apostólica *Evangelii Gaudium* del Papa Francisco (2013) describe esta oposición entre el mercado neoliberal y la doctrina social de la Iglesia. Expresa el rechazo explícito a la economía de la exclusión, de la inequidad y de la nueva idolatría del dinero (el becerro de oro). Veamos.

¹³² André Comte-Sponville, *Valeur et vérité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994, p. 208.

1.1. “No a una economía de la exclusión y de la inequidad”

“Así como el mandamiento de ‘no matar’ pone un límite claro para asegurar el valor de la vida humana, hoy tenemos que decir ‘no a una economía de la exclusión y la inequidad’. Esa economía mata. (...) Eso es inequidad. Hoy todo entra dentro del juego de la competitividad y de la ley del más fuerte, donde el poderoso se come al más débil. Como consecuencia de esta situación, grandes masas de la población se ven excluidas y marginadas: sin trabajo, sin horizontes, sin salida. Se considera al ser humano en sí mismo como un bien de consumo, que se puede usar y luego tirar. Hemos dado inicio a la cultura del ‘descarte’ que, además, se promueve. Ya no se trata simplemente del fenómeno de la explotación y de la opresión, sino de algo nuevo: con la exclusión queda afectada en su misma raíz la pertenencia a la sociedad en la que se vive, pues ya no se está en ella abajo, en la periferia, o sin poder, sino que se está fuera. Los excluidos no son ‘explotados’ sino desechos, ‘sobrantes’”. (*Evangelii Gaudium*, párrafo 53).

1.2. “No a la nueva idolatría del dinero”

“Mientras las ganancias de unos pocos crecen exponencialmente, las de la mayoría se quedan cada vez más lejos del bienestar de esa minoría feliz. Este desequilibrio proviene de ideologías que defienden la autonomía absoluta de los mercados y la especulación financiera. De ahí que nieguen el derecho de control de los Estados, encargados de velar por el bien común. Se instaura una nueva tiranía invisible, a veces virtual, que impone, de forma unilateral e implacable, sus leyes y sus reglas. Además, la deuda y sus intereses alejan a los países de las posibilidades viables de su economía y a los ciudadanos de su poder adquisitivo real. A todo ello se añade una corrupción ramificada y una evasión fiscal egoísta, que han asumido dimensiones mundiales. El afán de poder y de tener no conoce límites. En este sistema, que tiende a fagocitarlo todo en orden a acrecentar beneficios, cualquier cosa que sea frágil, como el medio ambiente, queda indefensa ante los intereses del mercado divinizado, convertidos en regla absoluta”. (*Evangelii Gaudium*, párrafo 56).

En síntesis, en la doctrina de la Iglesia, el paraíso es para quienes llevaron una vida virtuosa y “ganaron el pan con el sudor de su frente”. En

cambio, el mercado, por su naturaleza misma, no tiene valores; sólo tiene una contabilidad, y los únicos paraísos que conoce –como ya señalamos–, son los paraísos fiscales (y no por maldad, sino por el comportamiento normal de quienes en él participan).

2. La infalibilidad

Otro antagonismo es el que se refiere a la infalibilidad. El mercado, de acuerdo con la construcción lógica de sus apologistas, es perfecto y jamás se equivoca (a este tema lo desarrollamos en el libro III). En el caso particular de los mercados financieros, según la tesis que postula la eficiencia de estos mercados intertemporales, los precios de los activos financieros que allí se formen son los correctos y reflejan la economía real. Si los resultados previstos no se cumplen, es por cambios en la economía y por la intervención de los gobiernos, que politiza la economía y genera inestabilidad. La falacia de esta afirmación se examinará en el capítulo 7 de este Libro II.

La situación de la Iglesia es diferente. El Papa sólo es infalible cuando actúa *ex cátedra*, es decir cuando “enseña a toda la Iglesia, o define verdades pertenecientes a la fe o a las costumbres” (Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*). En todo lo demás, es falible, como todo ser humano; la prueba son los muchos pedidos de perdón por errores cometidos. Por ejemplo, el Papa Francisco pidió perdón por los crímenes e injusticias perpetrados con participación de miembros de la Iglesia durante la Inquisición (sobre todo en los siglos XV y XVI), durante la colonización de América Latina, contra la etnia tutsi en Rwanda (1994) y hace poco por los abusos sexuales contra menores perpetrados por sacerdotes católicos.

IV. El plano internacional

En el plano de la política internacional, la Iglesia tuvo un gran poder de adaptación para sobrevivir a situaciones adversas que no podía controlar en lo inmediato. En esos casos, se apoyó en su permanencia política histórica, frente al carácter transitorio de las repúblicas, monarquías o imperios. En ese sentido es revelador un episodio cuyo contenido va mucho más allá de la anécdota, que nos fue referido por el Dr. Arturo Enrique Sampay. En

1950 el Dr. Sampay tuvo largas conversaciones políticas con el entonces Secretario de Estado del Vaticano cardenal Juan Bautista Montini –el futuro Paulo VI– a quien le preguntó qué pasaría con la Iglesia si el comunismo se imponía a escala mundial (lo cual era una hipótesis verosímil en ese momento). La respuesta del cardenal Montini fue: “¡Nada, nada, nada!... Como sucede con las herejías triunfantes, la Iglesia bautizará lo que tenga de verdadero; y lo que tiene de falso se perderá solo, como se pierden en el mar, la espuma y la resaca que quedan en las arenas de la playa”. Esta respuesta tal vez explique uno de los elementos que contribuyó a los muchos siglos de vigencia política de la Iglesia.

CAPÍTULO 5

EL PODER JUDICIAL

A. La teoría

I. Funciones y orientación del Poder Judicial

El Poder Judicial, que es uno de los poderes del Estado, tiene por función específica mantener el ordenamiento jurídico mediante la resolución de controversias. En una perspectiva realista, no tratamos aquí de analizar todo el Poder Judicial, con sus luces y sus sombras, sino señalar que si hay Constitución y Leyes es porque hay conflictos en la sociedad; no porque la sociedad sea mala, ni deficiente el Poder Judicial, sino porque el conflicto es inherente a la vida en sociedad. Para aquellos que tienen del conflicto una visión patológica, diremos con simplicidad que una sociedad sin conflictos sería el más terrible de los regímenes totalitarios. Como mencionamos, el asunto político (o la cosa pública) no es estar de acuerdo en todo, sino de acordar los modos de no estar de acuerdo, que es lo que permite la construcción de consensos sostenibles y duraderos.

El Poder Judicial también interpreta la Constitución, a través del control y respeto de la idea de derecho prevaleciente y asume entonces un

determinado carácter, defensivo a veces, transformador en otros. No pensemos que todo lo defensivo es reaccionario y circunscripto a los derechos de propiedad; a veces la defensa de los derechos sociales es una verdadera posición rebelde. A su vez, no todas las transformaciones son positivas para todos: la flexibilización laboral será un avance para algunos, pero significa precarización para los trabajadores.

Con la perspectiva que analizamos, consideramos que la Constitución define una estructura institucionalizada de poder social;¹³³ por eso, lo habitual es que los jueces desempeñen en las actuales circunstancias de la Argentina, una tarea que busca conservar el orden establecido. Así, en las sociedades capitalistas –y en especial bajo regímenes neoliberales– es frecuente que resulten guardianes de la propiedad privada, antes que custodios de los derechos ciudadanos. Este sesgo se vuelve aún más evidente durante los regímenes militares.

Esta característica sobresale en el campo económico, donde la alta institución judicial ha sido un obstáculo para políticas reformistas o pasibles de afectar la estructura de poder establecida. Tal comportamiento puede ser explicado tanto por la convergencia entre la personalidad y origen social de los jueces, como por el poder del *establishment* económico. Por lo general, los jueces tienen como eje teórico el derecho civil, que custodia el derecho de propiedad. El famoso juez Felix Frankfurter, de la Suprema Corte de Estados Unidos, advertía que “debemos cuidarnos de no llenar la amplitud de las normas constitucionales con puras nociones de derecho privado”.¹³⁴

Un ejemplo clásico de esta orientación conservadora fueron las declaraciones de inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Estados Unidos a varias leyes sancionadas por el Congreso como parte del “New Deal” del Presidente Roosevelt (1933-1945). El problema se solucionó cuando dejó de ser un tema judicial y se transformó en político: en 1936 el Colegio Electoral lo reeligió presidente por 523 votos contra 8. La Suprema Corte cambió la jurisprudencia, y al poco tiempo, la renovación normal por renunciaciones y fallecimientos, le otorgó la mayoría a partidarios del “New Deal”.

Esta tradicional actitud de los jueces ya fue descalificada hace dos siglos en los Estados Unidos por Thomas Jefferson, quien afirmaba que

¹³³ Véanse Ferdinand Lassalle, *op. cit.*; y Arturo E. Sampay, *Constitución y pueblo*, Cuenca Ediciones, Buenos Aires, 1973.

¹³⁴ Caso *Haley vs. Ohio*, 1948, 332 US 696.

“la independencia de los jueces con respecto al monarca o al poder ejecutivo es una buena cosa; pero la independencia de los jueces respecto de la voluntad de la Nación es una incongruencia de la forma republicana”; en otro texto agregaba: “considerar a los jueces como los árbitros finales de todas las cuestiones de orden constitucional es una decisión peligrosa que puede colocarnos bajo el despotismo de una oligarquía”.¹³⁵

La historia está plagada de estos enfrentamientos entre el poder judicial y gobiernos reformadores. Por supuesto, hablamos de un problema de la democracia, ya que los gobiernos revolucionarios o autoritarios, de modo más directo, sustituyen a los jueces del antiguo régimen o dictan medidas obligatorias. Por ejemplo, Federico II de Prusia, prohibió en 1780 las interpretaciones que contradijeran el sentido literal de las leyes; durante la revolución francesa, los decretos del 24 y 26 de agosto de 1790 impidieron la interpretación judicial de las leyes y resolvieron que las cuestiones dudosas debía resolverlas el poder legislativo: Robespierre sostuvo que “la afirmación de que los tribunales crean la ley debe desterrarse de nuestro lenguaje”.¹³⁶

Lejos de representar la imagen de Moisés que baja del Monte Sinaí con las leyes escritas por Dios (mientras otros adoraban al becerro de oro, inaugurando también una cierta costumbre), en una perspectiva realista, la justicia realmente existente debe ser considerada como la administración de justicia; pues la justicia es un valor, y la administración de la justicia es una función de gobierno.

De lo contrario estaríamos en una situación donde una parte adopta las características del todo, gracias a su influencia en las relaciones de fuerza; tal situación se ha producido, por ejemplo, en relación al sector agrario, como analizaremos en el siguiente capítulo. Del mismo modo cuando la administración de justicia adopta las formas de la justicia misma, asistimos al éxito de otra operación simbólica –confundir valor con función– que redundará en un mayor peso específico en la dinámica política.

¹³⁵ Véase S.K. Padover (comp.), *Thomas Jefferson on democracy*, New American Library, Nueva York, 1946, p. 64, citado por Julio Oyhanarte, *Poder político y cambio estructural en la Argentina*, Paidós, Buenos Aires, 1969, p. 63.

¹³⁶ Véase Franz Neumann, *El Estado democrático y el Estado autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1968 (primera edición en 1957), pp. 43 y 44.

II. El Poder Judicial en Argentina

Los ejemplos de otras latitudes y de distintas épocas, nos sirven para contextualizar y comprender el comportamiento de la Corte Suprema de Justicia argentina, que en general actuó en coherencia con el poder político y económico dominante. No es un reproche, es una constatación. En efecto, cuando las convicciones o actitudes de sus miembros no encajaron con la orientación de un Poder Ejecutivo con capacidad de decisión, los jueces supremos fueron reemplazados, ya sea de modo constitucional, como en 1946, 2003 y 2004, o de modo inconstitucional en 1955, 1966 y 1976.

En la época de la vieja Argentina agraria, hasta principios de los años 1930, la Corte fue liberal en extremo, como convenía a la economía agroexportadora y a los mecanismos del mercado. Después, frente a la amplitud de la crisis, acompañó al intervencionismo conservador, en fallos tales como la convalidación de la moratoria hipotecaria y la instalación de juntas reguladoras. Esta política continuó hasta el final de la hegemonía agraria.

Durante el predominio de la economía industrial, existió un cambio sustancial en la integración de la Corte y en su jurisprudencia. En 1946, todos los integrantes de la Corte –excepto uno– fueron separados de sus cargos mediante renuncia o juicio político; los nuevos miembros apoyaron los actos de justicia social dictados por el Poder Ejecutivo y validados desde la política por el Congreso Nacional. En ese período, el Estado recuperó una parte de la renta agropecuaria que era apropiada por los exportadores: entre otras medidas, fue convalidado el monopolio estatal de la compra de cereales y de su exportación. Después de 1955, desalojados los jueces legales, los criterios liberales y de mercado volvieron a ser la norma, en convergencia con los gobiernos de la época.

En el decenio de 1990 comienza una nueva etapa, regida por criterios diferentes de la justicia o por la convicción ideológica, que orientaron la acción del Poder Judicial. Entonces, el Poder Judicial pasó a ser parte activa del proceso general del neoliberalismo. La Corte Suprema le ofreció al Presidente de la Nación una mayoría automática para todos los actos de gobierno que fueran cuestionados. Así siguió hasta 2003 y 2004, cuando la Corte Suprema fue renovada durante la Presidencia de Néstor Kirchner.

Hay que señalar, sin embargo, que desde hace un tiempo una parte del Poder Judicial pretende ser el garante de la República, avanzando sobre

jurisdicciones políticas y económicas que corresponden a otros poderes. Es el resultado de la astuta confusión entre la justicia como valor y la justicia como administración. Esta confusión es alentada o escamoteada por los grandes medios de comunicación según los intereses en juego. Y es así cómo uno de los poderes del Estado se convierte también en un factor de poder en el Estado.

El tema de la función del Poder Judicial tampoco termina con el buen comportamiento de los jueces. Existe además una pesada estructura judicial que sólo es capaz de juzgar una pequeña parte de los asuntos que le son sometidos. El número del personal y de los edificios judiciales necesitan ser adaptados a necesidades mucho mayores. Los juicios duran años, demasiados delitos jamás son esclarecidos, existen enormes diferencias entre la capacidad de defensa de ricos y pobres. Estas injusticias son flagrantes en los juicios penales y del trabajo, donde los que más sufren son los pobres. Por cierto, no es una característica actual: ya el Martín Fierro señalaba que “son campanas de palo, las razones de los pobres”, para aconsejar “hacete amigo del Juez”.

Es fundamental tomar conciencia del carácter clasista del régimen judicial: existen diferencias abismales entre quienes pueden pagar buenos abogados y los gastos de un juicio, y aquellos que no pueden enfrentar ese gasto (la administración de justicia tiene un precio, no sólo según la capacidad monetaria del litigante, sino también en base a su capital simbólico).

Los juicios del trabajo que desde 1946 eran resueltos en dos semanas por juicio oral, ahora demoran años. En los juicios penales, a veces confluyen las mafias policiales, los servicios de inteligencia, abogados venales y malos empleados judiciales, con efectos directamente proporcionales al poder de pago, real y simbólico, de los clientes o litigantes. Y así en los diferentes fueros, como el contencioso-administrativo, donde suelen influir los contratistas de obra pública y los concesionarios de servicios públicos. Por supuesto, estas transgresiones individuales no impiden que la gran mayoría de los jueces sean eficientes y honestos, entiendan la diferencia entre valor y función, y actúen en consecuencia, según las palabras del juez Frankfurter, que ya mencionamos.

Otro tema fundamental es el de la legislación de fondo y procesal que aplican los jueces, cuya adecuación a las actuales formas de vivir, producir y comunicarse es urgente; pero ese es un desarrollo de largo plazo que excede el marco de este somero análisis.

B. La práctica

I. Los riesgos de la judicialización de la política

El fantasma de la judicialización de la política se cierne tanto sobre la política como sobre la justicia. Es la consecuencia nefasta de confundir la Justicia como valor y la justicia como administración. Quien cree que representa a la Justicia como valor pensará que puede actuar sobre todos los demás órdenes de la vida, en particular pesar –con todo el peso de la Justicia– en las relaciones de fuerza y torcer la dinámica política en un determinado sentido. Esta distorsión puede tener consecuencias muy graves para la política, pues quedaría presa de meros administradores de justicia. Y para la Justicia sería desastroso. Por lo tanto, no pueden mezclarse poderes institucionales que tienen finalidades y estructuras tan diferentes.

La política –que es el arte de tomar, guardar y utilizar el poder– se ocupa de todo lo que concierne a la vida social, y especialmente la gestión de los conflictos, las relaciones de fuerza y el poder.¹³⁷ A su vez, el poder judicial tiene por función mantener el ordenamiento jurídico y resolver controversias; también interpreta la Constitución, a través del control y respeto de la idea de derecho prevaleciente.

Pero en esta tarea, los jueces no son entes abstractos, más allá del bien y del mal, que resuelven de acuerdo con la justicia divina, con los ojos vendados y blandiendo una balanza. No es así. Tienen como eje teórico el derecho civil, que custodia con prioridad el derecho de propiedad; además, la mayoría de los jueces –como es natural– tienen sus opiniones políticas, muchas de las cuales son conservadoras. Sin embargo, en la situación actual, lo decisivo no es la convicción ideológica sino la funcionalidad ocasional de un pequeño grupo de jueces –en el pensamiento, en la acción o en ambos– a un *establishment* que, según sean las épocas, las circunstancias y los casos, se propone impedir o ser funcional a la acción del gobierno.

¹³⁷ André Comte-Sponville, *Dictionnaire philosophique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2001, p. 450.

En todos los tiempos, jueces de convicciones y lazos conservadores o reaccionarios, ubicados en posiciones estratégicas, trataron de influir en las decisiones políticas del gobierno.

Ahora analizaremos cuatro de esos casos: la legitimación del golpe de Estado de 1930, la tentativa de dar el gobierno a la Corte Suprema en 1945, la actitud cómplice de gran parte del Poder Judicial durante la represión cívico-militar de 1976-1983, y la extorsión al Presidente Duhalde para que no fueran destituidos por juicio político los jueces de la Corte Suprema de los años noventa. Son ejemplos individuales extremos, que no ponen en duda a la gran mayoría de los jueces que cumplen sus funciones con capacidad y honestidad, y las más veces, sin los recursos necesarios.

II. Cuatro vergüenzas judiciales

Estas son cuatro “increíbles y tristes historias”. Por supuesto, no las generalizamos ni las transponemos en el tiempo, y sólo se refieren a quienes los cometieron; pero señalamos que actos judiciales aberrantes no sólo existen en la imaginación, sino que en su momento fueron cometidos por las más altas jerarquías de la administración de justicia.

1. El Poder Judicial legitima los golpes de Estado siempre que aseguren el derecho de propiedad

A nuestro juicio, una de las peores intervenciones políticas del Poder Judicial fue la acordada del 10 de septiembre de 1930, por la cual reconoció al gobierno surgido del golpe de Estado del 6 de septiembre de 1930, en aplicación de la doctrina de los gobiernos *de facto*. La Corte Suprema consideró que el gobierno era apto “para proteger la libertad, la vida y la propiedad de las personas”; además, había declarado que mantendría “la supremacía de la Constitución y las leyes”. A partir de esta legitimación, recrudesció una época en la que los gobiernos argentinos surgían más de los fraudes electorales (incluida la proscripción de los partidos políticos mayoritarios) y de los golpes de Estado, que de la decisión democrática del pueblo.

Para entenderlo es bueno recordar la anatomía de esos golpes de Estado. En general toda la responsabilidad es cargada sobre los militares que lo ejecutan; pero los autores intelectuales fueron siempre los civiles

“dueños” del poder económico, con la complicidad activa o pasiva de los grupos políticos opositores. Además, el rol del Poder Judicial en general es ignorado, cuando ejerce, en los hechos, un rol fundamental, puesto que le garantizaba al *establishment* el derecho de propiedad.

En 1930, la justificación alegada fue “salvar a la Nación del caos”, frente al golpe de Estado ejecutado; entonces, el Poder Judicial se constituyó en el garante de los derechos individuales (en especial el de propiedad). Pero no era un remedio sino una condición que requerían los dueños del poder económico para promover y apoyar los golpes de Estado: que no le tocaran el derecho de propiedad. Por su parte, la Corte Suprema enuncia su garantía en la acordada de septiembre de 1930: si los funcionarios del gobierno *de facto* “desconocieran las garantías individuales o las de la propiedad u otras aseguradas por la Constitución, la administración de justicia encargada de hacer cumplir éstas, las restablecerán”.

Quedaba así sellada la alianza del *establishment*, que hacía desaparecer la dinámica política basada en el juego democrático, para definir las relaciones de fuerza mediante los golpes militares... con la garantía del Poder Judicial. Así, el Poder Judicial, custodió el derecho de propiedad; pero no hizo lo mismo con las garantías individuales e ignoró los crímenes de lesa humanidad que se cometieron después del golpe de Estado de 1976.

2. La maniobra política-judicial de octubre de 1945 para darle el gobierno al Poder Judicial

Cuando después de 1943 el *establishment* perdió el control de la situación militar, clamó por la intervención del Poder Judicial para que, en una hipótesis de mínima, le resguardara el derecho de propiedad; y en otra de máxima, le devolviera el gobierno.

El golpe de Estado de 1943 no era como el de 1930. El derrocado era un régimen ilegítimo instalado por el golpe de 1930 seguido por escandalosos fraudes electorales. El nuevo gobierno, surgido el 4 de junio de 1943 estaba ejecutando una política popular. Surgió entonces una aguda lucha política, en la cual las fuerzas opositoras al gobierno articularon sus intereses con una consigna: “el gobierno a la Corte”. Veamos.

Después del desplazamiento del Vicepresidente Coronel Juan D. Perón el 8 de octubre de 1945, el Presidente General Edelmiro J. Farrell le encomendó al Procurador General de la Nación Dr. Juan Álvarez, la forma-

ción del Gabinete de Ministros, que en la práctica era otorgarle el gobierno en nombre de las fuerzas armadas. El Presidente de la Corte Suprema dio su conformidad, y esta aprobación fue confirmada por los Presidentes de todas las Cámaras Federales de Apelaciones del país.¹³⁸ Era “el gobierno de una parte del Poder Judicial”, es decir se atenuaba el eslogan “el Gobierno a la Corte”, con la misma orientación política, económica y social. Con esos avales, el Dr. Álvarez aceptó el cargo el 14 de octubre de 1945; y el 17 de octubre, a las 20,30 horas –cuando hervía la Plaza de Mayo– envió al Presidente Farrell su aceptación y la lista de Ministros, que incluía a conspicuos representantes de la oligarquía.

El Poder Judicial asumía así ante los militares y el *establishment* sus funciones de garante del régimen: su grupo más selecto, bajo la conducción de los partidos políticos antiperonistas y con el apoyo de un sector de las Fuerzas Armadas, trataba de constituir un gobierno que mantuviera al *establishment* en el poder político y económico, y evitara los “desbordes sociales” que habían surgido en muchos países en la posguerra. Sin embargo, equivocaron el lugar y la fecha: era la Argentina, en la Plaza de Mayo, justo la noche del 17 de octubre de 1945...

Con posterioridad, en 1946 fueron separados por juicio político tres de los jueces de la Corte Suprema y el Procurador General de la Nación, que era Ministro del Interior de su propio frustrado gabinete; el Presidente de la Corte renunció y el restante miembro de la Corte, Dr. Tomás Casares, continuó en el cargo.

3. La complicidad del Poder Judicial –incluida la Corte Suprema– durante la represión cívico-militar de 1976-1983

El Poder Judicial desempeñó una función de legitimación institucional y política del gobierno cívico-militar implantado en 1976. Después del golpe, la Junta Militar removió a todos los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, al Procurador General de la Nación y a las Cortes Supremas Provinciales. Se destituyeron o confirmaron a los jueces y todos quedaban sujetos a la remoción sin causa ni proceso. De tal modo –con un número suficiente de adeptos y de asustados–, fue estructurado un Poder Judicial

¹³⁸ Véase Félix Luna, *El 45, Crónica de un año decisivo*, Buenos Aires, Editorial Jorge Alvarez, 1969, p. 327.

adicto al régimen, que convalidó los actos de la dictadura, aunque fueran ilegales o inconstitucionales. La Corte Suprema y varios tribunales inferiores ratificaron la validez jurídica del golpe, mientras desamparaban a las víctimas de la represión. Entre 1976 y 1979, familiares de esas víctimas presentaron (sin contar ninguna reiteración de pedidos) 5.487 hábeas corpus en los tribunales federales (Conadep, 1984) y, salvo pocas excepciones, todos fueron rechazados.

Por su comportamiento durante la dictadura, se ha clasificado a los funcionarios judiciales actuantes en tres grupos. “Hubo sólo un puñado de funcionarios independientes que asumieron actitudes valientes y comprometidas investigando y reclamando por las víctimas, aun en desmedro de su integridad física”. Un segundo grupo es el de “los complacientes banales (terminología acuñada por Hannah Arendt) con el gobierno de facto, en el sentido de que sus acciones y omisiones resultaban funcionales al régimen pero no estaban dotadas de una especial animadversión hacia las víctimas y su ideología, sino más bien por un desprecio de sus decisiones. Esta actitud se traducía, en un lenguaje judicial, en indagaciones superficiales, ineficaces, inofensivas y auto exculpatorias. La complicidad judicial banal puede haber tenido diversas fuentes que operaron de manera complementaria, entre las que se ubicaron el temor, el interés personal, la presión del entorno y una idea distorsionada del derecho”.

Están por último los “cómplices militantes”: “Una parte significativa del Poder Judicial durante la dictadura en la Argentina fue activa –no sólo complaciente o *apolítica*– en su colaboración con el régimen, cubriendo una amplia y variada gama de conductas: desde la denegación sistemática (tanto de la Corte Suprema como de los tribunales inferiores) de hábeas corpus interpuestos por los familiares de las víctimas del terrorismo de Estado, la confirmación de la validez de las normas de facto represivas, la reticencia a investigar seriamente los crímenes, la instrucción de causas penales fraudulentas para extorsionar a empresarios en connivencia con las fuerzas de seguridad, el apercibimiento a los jueces de instancias inferiores que efectivamente realizaban las instrucciones penales, la participación en maniobras de ocultamiento de cadáveres y de las razones de esas muertes, hasta la apropiación ilegal de los niños nacidos durante el cautiverio de sus madres, la intervención en tribunales militares para juzgar civiles, la prestación de ayuda para interrogar e incluso torturar a detenidos de manera ilegal y la delación de abogados comprometidos con los reclamos

de las víctimas a fin de que fueran disciplinados por las fuerzas represivas. Claramente, el fuero federal fue el más activo en términos de contribución a la dictadura”.¹³⁹

4. La extorsión de los jueces de la Corte Suprema en marzo de 2003, para impedir el juicio político

Después de la caída de la convertibilidad, en 2002, bajo el gobierno del Presidente Eduardo Duhalde, los miembros de la Corte Suprema amenazaron con dictar fallos en materia económica ruinosos para el país (tal como la redolarización de los depósitos bancarios), si comenzaba el proceso de destitución de sus miembros por mal desempeño de sus funciones. En los hechos, esta decisión judicial implicaba de modo directo un “golpe de mercado” propiciado por una decisión de la Corte Suprema. Ya no era la confusión entre la Justicia como valor y la justicia como función, sino que se pervertía lisa y llanamente el funcionamiento judicial.

El 5 de marzo de 2003, una sentencia de la Corte Suprema ordenó la redolarización y devolución de un depósito bancario que había quedado atrapado en el “corralito” y convertido a pesos devaluados. El entonces Presidente Eduardo Duhalde y varios legisladores afirmaron que era un chantaje de los miembros de la Corte para evitar el juicio político. Si la Corte hubiera ordenado la dolarización y devolución inmediata en los miles de casos análogos existentes, habría quebrado el sistema bancario, colapsado la economía y empujado a una cesación de pagos al mismo Estado Nacional.

Por eso, ante esa amenaza, cuya ejecución no podía impedir, el Poder Ejecutivo tuvo que recomendar la desestimación del juicio político que él mismo había promovido. Un año y medio después, la Corte dictó otra sentencia opuesta a la anterior.

Por último, a partir de junio de 2003, el Presidente Néstor Kirchner impulsó la renovación de la Corte Suprema con dos destituciones por juicio político y tres renuncias de quienes quisieron eludirlo.

¹³⁹ Juan Pablo Bohoslavsky, “Introducción. Entre complicidad militante, complacencia banal y valiente independencia”, en Juan Pablo Bohoslavsky (editor), *¿Usted también, doctor? Complicidad de jueces, fiscales y abogados durante la dictadura*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2015, pp. 23, 29 y 30.

III. Propósitos de la judicialización de la política

A veces los altos estratos judiciales parecen más preocupados por encarnar la Justicia como valor, como modo de fundamentar sus actos, antes que por la administración de justicia, cuya función es dirimir las controversias y conflictos propios de cada sociedad, acorde con la legislación vigente.

Este comportamiento denota una participación plena en las relaciones de fuerza que tensan (y explican) la dinámica política. En términos futbolísticos, lo que el *establishment* no puede conseguir en la cancha, trata de obtenerlo en los escritorios.

El llamado “gobierno de los jueces” parece ocupar el lugar del gobierno mismo, cuando las decisiones emanadas de las instituciones democráticas no placen a los intereses de determinados sectores. Es lo que llamamos “la judicialización de la política”.

Porque en los últimos lustros bien parece existir un rebrote de la judicialización de la política, sobre todo con las medidas cautelares que han impedido la vigencia plena de varias leyes fundamentales, como la que regulaba los medios de comunicación audiovisual. Aunque entró en vigencia el 10 de octubre de 2009, no pudo nunca ser aplicada en plenitud en la parte que disolvía el oligopolio de las redes de televisión y radio. Desde la época de su sanción fue paralizada por medidas cautelares judiciales y nunca tuvo vigencia plena hasta su derogación, seis años después.

Finalmente, el decreto de necesidad y urgencia 267/2015, anuló las medidas que rechazaba el oligopolio predominante, en un claro ejemplo de quién es quién, de quién puede qué, y de qué modo. En las relaciones de fuerza, la “Justicia” no es un elemento menor. Ni neutro.

Por otra parte, lo que es muy grave, en algunas sentencias recientes de primera y segunda instancia en la Argentina, queda abandonado el principio de la no judicialidad de las cuestiones políticas. Esta actitud ya fue condenada por la Corte Suprema hace más de medio siglo: “(...) el ejercicio incontrolado de la función judicial, toda vez que irrumpe en el ámbito de las atribuciones reservadas a los demás poderes, constituye una anomalía constitucional y axiológica, caracterizable como pretensión de *gobierno de los jueces*, según la peyorativa expresión acuñada por la doctrina francesa” (*Fallos*, año 1965, t. 263, p. 267). Esa doctrina citada por la Corte Suprema afirma que si el poder judicial deviene en un órgano de supervisión de lo

legislativo y ejecutivo, queda transformada la naturaleza misma de la Constitución, porque a las constituciones rígidas elaboradas por convenciones o asambleas constituyentes, las sustituyen constituciones judiciales, de una extrema flexibilidad, que incorporan elementos nuevos por el juego de litigios constitucionales.¹⁴⁰

Como no puede repetirse la derogación de una Constitución por un bando militar (como la dictadura cívico-militar de 1955 lo hizo con la Constitución de 1949), un sucedáneo menor es el acomodamiento permanente de la Constitución y de la legislación vigentes a través de sentencias judiciales que la interpreten (y en los hechos la modifiquen).

Aunque falte –¡por suerte!– la gravedad institucional que evocamos durante la legitimación de los golpes de Estado por parte de la Corte Suprema, cierta administración de justicia todavía piensa que es la Justicia misma, y que por tanto preside a las decisiones de los demás poderes del Estado, como las del Congreso Nacional, que sanciona las leyes, como las del Poder Ejecutivo, que gobierna y aplica esas leyes.

IV. La “cautelocracia”

Para esos fines, algunos jueces utilizan los recursos de amparo y de inconstitucionalidad; como su argumentación es débil, recurren a medidas precautorias, que frenan la ejecución de actos de gobierno, sin entrar al fondo de la cuestión. Así, un juez de primera instancia de cualquier jurisdicción puede impedir actos importantes del Poder Ejecutivo o Legislativo, con inconstitucionalidades que después de un tiempo son revocadas; pero ese tiempo puede ser largo; entonces ya se ha logrado el objetivo, que era trabar una acción del gobierno o la aplicación de una ley.

Estas medidas cautelares aparecen en principio como actos menores, pero revisten gran trascendencia política. Es un claro ejemplo de una forma degradada del gobierno de los jueces. Así lo declaró la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la sentencia referida.

¹⁴⁰ Véase Edouard Lambert, *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis*, Giard, Paris, 1921. En este libro se plantea por primera vez el problema del “gobierno de los jueces”.

Ya no impugnan con sus fallos a ciertos actos de los otros poderes. Ahora son medidas cautelares que paralizan importantes actos del Poder Ejecutivo o Legislativo. Estamos en presencia de una mini-forma de gobierno, que en la terminología de Aristóteles constituiría una subespecie instrumental de la oligarquía. Por definición sólo se ocupa de las formas y no encara el fondo de los problemas; su único propósito consiste en impedir –o al menos retardar– actos de gobierno.

Este procedimiento tiene varias ventajas para quienes lo practican. En primer lugar, estas medidas cautelares son adoptadas sin que el Poder Ejecutivo o Legislativo puedan intervenir, ya que no corresponde darles vista de las actuaciones. Segundo, una vez que se retarda todo lo que se puede en primera instancia, pasa a la Cámara de Apelaciones, que puede demorarla meses; por último, la Corte Suprema puede expedirse en plazos aún más extensos. De este modo, queda suspendida en todo el territorio nacional, y por tiempo indefinido, la ejecución de leyes aprobadas por el Congreso, así como decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo, con base en la sola voluntad de cualquier juez de no importa qué jurisdicción. En el fondo es un arte menor, pero tiene una importante capacidad de daño.

Aplicada de modo permanente, esta modalidad de la “cautelocracia” no le hace bien a la administración de la justicia, que tal vez tenga cosas más propias de las que ocuparse, y es un modo de intervenir en la dinámica política de hecho, y, paradójicamente, no de derecho.

CAPÍTULO 6

EL SECTOR AGRARIO

A. La teoría

I. El sector agrario, la renta de la tierra y la acumulación de capital en la teoría y la historia

1. El rol del sector agrario en el desarrollo¹⁴¹

El rol que el sector agrario ha tenido y tiene en el proceso de desarrollo económico es incuestionable, y al mismo tiempo ambivalente. En la segunda mitad del siglo XVIII, los fisiócratas identificaban en la agricultura a la fuente esencial del excedente económico de su tiempo, y por lo tanto de la acumulación del capital, no sólo para el propio sector agrícola, sino también para las actividades más urbanas de la industria y los servicios.

¹⁴¹ Véase Alfredo Eric Calcagno y Francisco Gatto, “Alcances y opciones en la realidad agraria argentina”, *Pensamiento Iberoamericano*, n° 8, julio-diciembre de 1985, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, pp. 137 y ss.

Algo más de un siglo más tarde, la agricultura y otras actividades primarias de exportación cumplieron con ese papel en América Latina, cuando la región se incorporó en su totalidad a la división internacional del trabajo.

Por otra parte, los terratenientes y otros propietarios de los recursos naturales han obstaculizado el progreso económico y social cada vez que éste requería afectar sus intereses, en particular en lo que hace a la generación, captación y uso de la renta de la tierra. Esa resistencia no anuló el cambio estructural consustancial al proceso de desarrollo que consiste, entre otros elementos, en la reducción de la participación de la agricultura en el valor agregado y el empleo, en tanto aumentan la de la industria y la de los servicios. De este modo, el sector agrícola y la oligarquía rural fueron desplazados de su lugar central en la economía y la sociedad.

Sin embargo, el sector agrario aún tiene un rol de suma importancia en la economía de muchos países, en los que conserva un considerable poder político y económico y una fuerte influencia sobre el Estado.

La economía política, desde sus inicios, procuró identificar los factores que determinan la distribución del ingreso y de qué manera favorecen (o entorpecen) la acumulación del capital y dan origen a una dinámica económica. En el capitalismo, los salarios, los beneficios y la renta de la tierra son los tres principales ingresos “primarios” que remuneran a los grupos sociales (o a los factores de la producción en la visión neoclásica)¹⁴² que participan en el sistema productivo. Los ingresos “secundarios” se originan en la redistribución del ingreso que opera el Estado a través de impuestos y transferencias.

Según la definición de la contabilidad nacional, “la renta de los recursos naturales es el ingreso por cobrar del propietario de un recurso natural (el arrendador o propietario de la tierra) por haber puesto el recurso natural a disposición de otra unidad institucional (el arrendatario o inquilino) para su utilización en la producción”.¹⁴³ Corresponde a la asignación de una

¹⁴² Incurrimos aquí en una simplificación, en la medida en que la economía neoclásica considera que el servicio que brinda el factor “capital” es remunerado por los intereses, en tanto el beneficio recompensa al empresario innovador, pero no existe en el equilibrio de competencia perfecta; en cambio, para los clásicos y Marx el interés es una fracción del beneficio (o la plusvalía) redistribuido al interior de la clase capitalista.

¹⁴³ Sistema de Cuentas Nacionales 2008, p. 173. Este documento, preparado por las Naciones Unidas, la Comisión Europea, la Organización para la Cooperación y

parte del “excedente de explotación” generado en la producción, que es captada por los propietarios del recurso natural.¹⁴⁴

Dependiendo del tema en estudio, se utiliza a veces una definición algo más amplia de la renta de los recursos naturales, agregando al cálculo de la renta total aquella parte del ingreso de los propietarios equivalente a los alquileres que no cobran por explotar ellos mismos sus recursos.

2. El análisis de los economistas clásicos

2.1. La formación de la renta de la tierra y sus consecuencias

David Ricardo percibió como pocos el carácter conflictivo de las relaciones de fuerzas que imperaban en el Reino Unido a fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX. La incipiente revolución industrial tenía dos actores principales: la burguesía capitalista que vivía del beneficio de sus actividades económicas y los trabajadores que recibían un salario a cambio de sus horas de trabajo. Pero debían convivir con el sector de los grandes terratenientes, que vivían de la renta de sus propiedades.

Para Ricardo, el salario del obrero consistía en una suma que permitía la estricta reproducción de la fuerza de trabajo necesaria para el desarrollo capitalista, y estaba por lo tanto íntimamente vinculada al precio de los alimentos. Pero, por efecto del aumento de la población británica (la “revolución demográfica” de entonces), fue necesario aumentar la producción de cereales y para ello cultivar campos con menor rendimiento, en un contexto donde el gobierno inglés impedía la importación de cereales (mediante las llamadas “*corn laws*”). Esto aumentaba el valor de los alimentos, ya que su precio debía cubrir los costos más elevados de las tierras de menor fertilidad, lo que a su vez aumentaba las rentas cobradas por los terratenientes que disponían de las mejores tierras. Por otra parte, como el trabajador no podía recibir menos que lo necesario para su subsistencia, los empresarios

el Desarrollo Económico, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, está disponible en <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Spanish.pdf>.

¹⁴⁴ El excedente de explotación corresponde al saldo contable remanente una vez que la remuneración de los asalariados y los impuestos menos las subvenciones sobre la producción se deducen del valor agregado. El que los productores exploten sus propias tierras o tierras alquiladas no altera el valor del excedente, pero sí su asignación.

debían pagar salarios más elevados con los que pagar alimentos más caros. De este modo, aumentaba la renta agraria pero disminuía el beneficio empresario, mientras el poder de compra del salario (el “salario real”) se mantenía estable en su nivel de subsistencia.¹⁴⁵

Esta situación frenaba el desarrollo capitalista. Aquí tenemos un claro caso en un determinado momento de lo que son las relaciones de poder –del terrateniente inglés– y la dinámica política –los deseos de los industriales–. Para Ricardo, lo importante era terminar con las leyes que protegían a los terratenientes de la competencia extranjera. De este modo se podría importar alimentos más baratos, lo que bajaría los salarios nominales, reduciría la renta y aumentaría la parte del beneficio empresario. Como no era fruto de ninguna causalidad natural, ni un designo divino, sino el resultado de una construcción política donde los terratenientes dominaban la escena, gran parte de la vida de Ricardo estuvo dedicada a pelear por el capitalismo inglés, en defensa del beneficio empresario y contra la renta agraria.

También elaborará por entonces la teoría de las ventajas comparativas, que mostraba la conveniencia de que cada país esté especializado en lo que mejor produce (medido en horas de trabajo);¹⁴⁶ de tal forma que el comercio internacional pudiese permitir un intercambio provechoso para las manufacturas británicas a cambio de materias primas de los demás países. Esa teoría aún cunde por el mundo, algunas veces con otros nombres, pero con los mismos efectos.

2.2. La apropiación de la renta

Otro pensador inglés, ya a principios del siglo XX, completa el análisis de Ricardo sobre la renta. Para Alfred Marshall, el hecho que su tierra sea fértil y el régimen de lluvias sea el adecuado no tiene por origen el dinamismo o la inventiva de los propietarios de la tierra, de la que son

¹⁴⁵ Véanse David Ricardo, *Principles of Political Economy and Taxation*, Londres, 1817; y *Essay on the Influence of a Low Price of Corn on the Profits of Stock*, Londres, 1815.

¹⁴⁶ La teoría de las ventajas comparativas no requiere que el país A supere al país B en la producción de (tomando el ejemplo de Ricardo) textiles, y que B supere a A en la de vino para que cada cual se especialice en lo que hace mejor que el otro: un país puede superar al otro en ambas producciones, pero aun así le convendrá especializarse en la actividad en la que su ventaja es mayor, mientras que el otro lo hace en el producto para el que su desventaja es menor.

dueños por determinadas relaciones de fuerzas en un momento histórico dado, pero que no les fue otorgada por ningún mandato divino. De allí que los productores agrícolas tengan derecho al beneficio empresario, pero no a la renta extraordinaria de la tierra, que Marshall define como “un regalo libre de la naturaleza”.

Tal vez para completar, de modo provisorio, esta aproximación a la problemática de la renta y del comportamiento del sector agrario, podamos convocar a otro economista inglés, John Stuart Mill, cuya vida y renombre abarca todo el siglo XIX. Quizás su obra más conocida sea *Principios de economía política* publicado en 1848.

Al principio del libro segundo, Mill asevera que “las leyes y las condiciones de la producción de riqueza participan del carácter de las verdades físicas” (...) “Cualquier producción humana—continúa Mill—, debe ser producida en los modos, y bajo las condiciones, impuestas por la constitución de las cosas externas, y por las propiedades inherentes de su cuerpo y estructura mental. Lo quieran o no, sus producciones serán limitadas por la cantidad de su acumulación previa, y, dado esto, será proporcional a su energía, su habilidad, la perfección de su maquinaria, y al uso juicioso de las ventajas del trabajo combinado”.

“No es así con la distribución de riqueza”, dice Mill. “Este es un asunto sólo de las instituciones humanas. Una vez las cosas allí, la humanidad, individualmente o colectivamente, puede hacer con ello lo que le plazca. Lo pueden poner a disposición de quien deseen, y en los términos que gusten. (...) Más aún, en el estado social, en todo estado excepto el de la soledad, cualquier disposición (por distribución) sólo puede tener lugar con el consentimiento de la sociedad, o de aquellos que disponen de su fuerza activa; (...) la distribución de riqueza, por lo tanto, depende de las leyes y de las costumbres de la sociedad. Las reglas por las cuales está determinada, son las opiniones y los sentimientos de la porción rectora de la comunidad hacia ellas, y son muy diferentes en diferentes tiempos y países; y pueden ser aún más diferentes, si es que la humanidad lo desea”.¹⁴⁷

Por larga, la cita vale en nuestro contexto de análisis, habida cuenta que John Stuart Mill, un liberal clásico (de los que se extrañan), lejos de considerar al mercado como el mejor de los lugares posibles, establece en

¹⁴⁷ John Stuart Mill, *Principles of political economy*, Londres, 1909, Longman Green & Co (edición similar a la de 1848), pp. 199 y 200.

su visión que existe un sólo modo de producir mejor, esto es de maximizar la riqueza. Pero que la apropiación de esa riqueza sólo está determinada por “el estado social”, “el consentimiento de la sociedad”, la decisión de “la parte rectora”, es decir que no existe ninguna otra condición para la distribución de la riqueza que el resultado de las relaciones de fuerzas, por más que se las intente sacralizar de cualquier modo. Para que el “campo” tenga lo que quiere, depende de las decisiones políticas de gobierno. Por eso el poder del Estado y su conducción son fundamentales, y eso es parte de la esencia de la política.

3. La experiencia histórica de América Latina

El sector primario en general, y el agrario en particular, jugaron un rol fundamental en el desarrollo latinoamericano en la medida en que generaron ingresos significativos que fueron reinvertidos dentro del país y permitieron el surgimiento de un mercado interno.

Albert O. Hirschman llamó “eslabonamientos de ingreso” a los efectos que un sector económico ejerce sobre otros sectores a través del ingreso que distribuye y los impuestos que paga. En el primer caso se trata del “eslabonamiento de consumo”, por cuanto los trabajadores y otros actores que reciben un ingreso de la actividad en cuestión adquieren bienes y servicios finales producidos por otros sectores, o que son importados (en este último caso, el eslabonamiento es débil o inexistente). El segundo caso se refiere al “eslabonamiento fiscal”, el cual permite un aumento del gasto público que beneficia a múltiples sectores económicos.¹⁴⁸ De este modo, fuertes “eslabonamientos de ingreso” resultan esenciales para la constitución de un mercado interno y la provisión de recursos públicos indispensables para impulsar el desarrollo económico y social.

La experiencia histórica muestra que la fuerza de los eslabonamientos de ingreso es muy diferente según la actividad que los genera. Por lo general, las manufacturas y los servicios modernos (incluyendo la administración y los servicios públicos) generan importantes eslabonamientos de consumo y fiscal, por cuanto son intensivos en mano de obra y proveen empleo formal y relativamente bien pago en mayor medida que la agricultura y los

¹⁴⁸ Albert O. Hirschman, *Vers une économie politique élargie*, Paris, Editions de Minuit, 1986.

servicios de baja productividad. Pero también dentro de un mismo sector de actividad (agricultura, industria o servicios) estos eslabonamientos son más o menos intensos, según el subsector de que se trate, la tecnología utilizada y el marco social y político en el que opera.

3.1. La agricultura extensiva

Por ejemplo, la agricultura extensiva que prosperó en Argentina, Uruguay y el centro-sur del Brasil a fines del siglo XIX y principios del XX generó fuertes eslabonamientos de consumo que resultaron de fundamental importancia en la creación de los mercados internos de esos países. Esa actividad agrícola necesitaba atraer inmigración europea mediante el pago de suficientes remuneraciones monetarias, lo cual era posible debido a la elevada productividad por trabajador característica de la agricultura extensiva. No se les podía pagar, por ejemplo, con cupones a cambiar por comida y artículos de primera necesidad en el almacén de la empresa, como se hacía a veces con la población local en otro tipo de explotaciones. El inmigrante quería moneda que podría llevar consigo de vuelta o remitir a su país de origen, y traía consigo una norma de consumo más diversificada, que incluía diversas manufacturas y servicios.

Asimismo, la agricultura extensiva (como el trigo y el maíz en la pampa húmeda Argentina y el café en el estado de São Paulo) precisaba de una red de transporte ferroviario que cubriera amplias zonas pobladas. Todo ello favoreció la constitución de un mercado interno lo bastante grande e integrado como para dar la base a la industrialización por sustitución de importaciones en los años 1930-1950.

3.2. La agricultura de plantación

Muy inferiores fueron los eslabonamientos de consumo generados por la agricultura de plantación en áreas tropicales, que empleaba a trabajadores locales con remuneraciones de subsistencia.¹⁴⁹ La organización de la actividad económica tuvo una incidencia fundamental. En Ecuador,

¹⁴⁹ Celso Furtado, *La economía latinoamericana desde la conquista hasta la revolución cubana*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969.

la explotación de cacao en la primera mitad del siglo XX generó escasos eslabonamientos de ingreso, por estar en manos de una oligarquía que no procuraba racionalizar su producción y empleaba a trabajadores muy mal pagos y de muy baja productividad; en cambio, la producción bananera se expandió en los años 1960 de la mano de explotaciones familiares que sí generaban esos eslabonamientos.¹⁵⁰

Un proceso similar tuvo lugar en las plantaciones de café de Antioquía (Colombia) y Costa Rica: allí las explotaciones, pequeñas y medianas, estaban en manos de campesinos cuyos ingresos se distribuían entre un sector importante de la población, lo que contribuyó a la formación de un mercado interno que favoreció la posterior industrialización.¹⁵¹ En cambio, la propiedad en manos de oligarquías locales o de empresas transnacionales como la *United Fruit* fueron menos conducentes a la formación de eslabonamientos de consumo. Puede inferirse de estos ejemplos que si bien la naturaleza de ciertas actividades son más favorables para generar estos eslabonamientos, el marco social es el factor más importante.

3.3. Las industrias extractivas

En el caso de las industrias extractivas, los eslabonamientos de consumo tienden a ser escasos en comparación con el valor agregado de la actividad, que es en general muy intensiva en capital. En tales casos, el grueso de los ingresos consiste en beneficios captados por unos pocos propietarios, a veces compañías transnacionales que repatrian sus utilidades. El consumo de esas minorías consiste en gran medida en bienes y servicios importados, por lo que brinda escaso estímulo al mercado interno y a las inversiones con él relacionadas.¹⁵²

Además, con frecuencia, las industrias extractivas tienen eslabonamientos productivos limitados por importar gran parte de sus insumos y no siempre procesar la producción en el país; y a diferencia de los casos

¹⁵⁰ Alberto Acosta, *Breve historia económica de Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, segunda edición, 2001.

¹⁵¹ Ernesto Cárdenas, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorpe, *An economic history of twentieth-century Latin America*, UK, Palgrave Macmillan, 2000.

¹⁵² Celso Furtado, *La economía latinoamericana, formación histórica y problemas*, México, Siglo XXI, 2001.

examinados de agricultura extensiva, la infraestructura requerida por la minería y el petróleo queda limitada al ferrocarril entre la mina y el puerto o un oleoducto, inversiones que son de poca utilidad para otras actividades económicas y para la integración física del país. Por ello, las actividades extractivas corren el riesgo de convertirse en enclaves con escaso provecho para el desarrollo nacional.

En tales situaciones, el eslabonamiento fiscal es central. Si en las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX, Chile logró desarrollar su infraestructura, educación y capacidades administrativas y ampliar su clase media, fue en gran medida gracias al impuesto a la exportación del salitre (y luego del cobre), que estaban en manos de compañías extranjeras, y al gasto público que permitió. Bolivia no extrajo similares resultados de su minería del estaño porque su Estado fue incapaz de cobrarle impuestos significativos, y la oligarquía local que era dueña de ese recurso no reinvertía la mayor parte de esa renta en el país. Venezuela y México, por su parte, recién lograron emplear sus recursos petroleros para apoyar su desarrollo cuando sus Estados captaron una parte sustancial de esa renta. México lo consiguió mediante la nacionalización del petróleo y la creación de Pemex en 1938, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, y Venezuela mediante la fijación de impuestos crecientes sobre la industria petrolera desde los años 1930, hasta su nacionalización en 1976. En ambos casos, parte de los mayores ingresos se usaron en la promoción de la industrialización, en particular mediante la creación de corporaciones públicas de inversión.

Vemos en estos ejemplos que los eslabonamientos de ingreso fueron fundamentales para el desarrollo de la industrialización, no sólo por la imprescindible ampliación de los mercados internos, sino porque también habilitaron la intervención de un Estado desarrollista. Una vez que las manufacturas se expandieron durante la posguerra, el eslabonamiento del consumo provino principalmente de la distribución de salarios a una clase trabajadora en expansión, con niveles crecientes de formalidad y sindicalización, y que durante ciertos períodos (en América Latina, antes de 1975-1980 y durante algunos años después de 2002) lograron que sus salarios crecieran con la productividad. En cuanto al eslabonamiento fiscal a partir de las actividades primarias, su importancia no ha decrecido, como discutiremos en la siguiente sección.

II. El debate actual

1. La evolución de los precios de las materias primas y de la renta: potenciales efectos positivos y negativos para el desarrollo

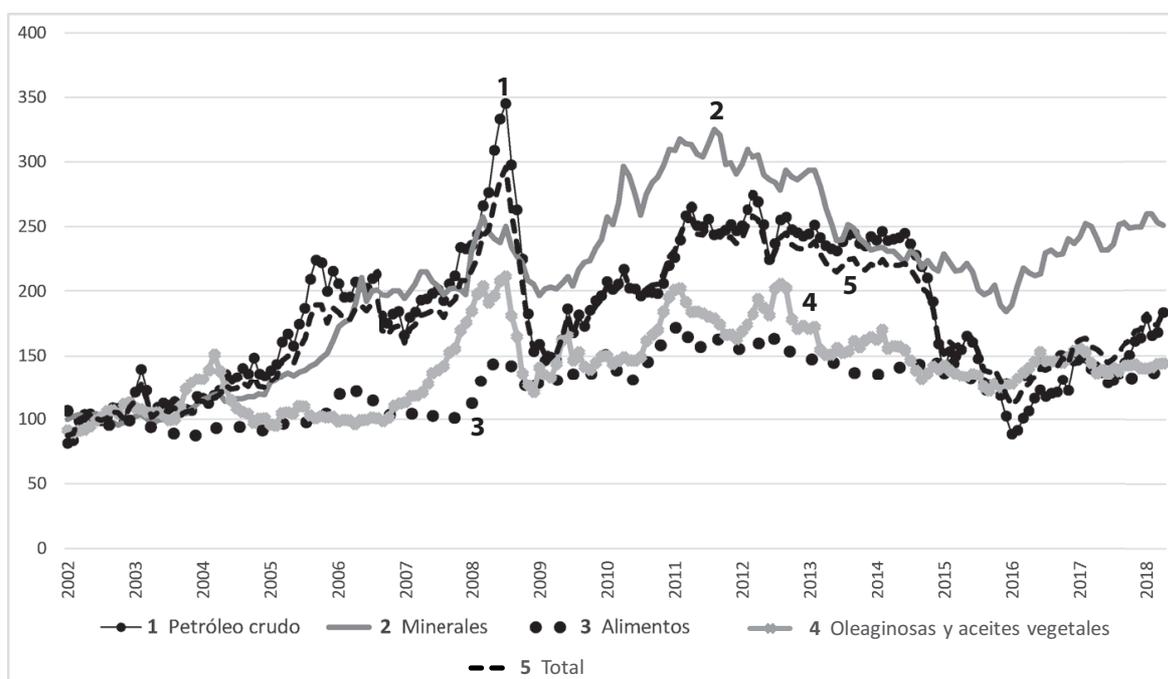
La fuerte subida de los precios de las materias primas a partir de 2003 y su posterior caída en 2012-2014 devolvieron a un primer plano la discusión sobre el papel del sector primario (incluyendo el agrícola) en el desarrollo. Por una parte evidenciaron un incremento de la demanda de materias primas y alimentos, debido al peso creciente de grandes países asiáticos que se urbanizan e industrializan, y cuya población accede a una alimentación más abundante y diversificada. Por otra parte, corroboraron la fuerte variabilidad de los precios de la mayoría de los bienes primarios, cuya oferta necesita varios años para reaccionar a una expansión de la demanda, y cuando lo hace suele ocurrir a destiempo.

Es así como el aumento extraordinario de la demanda en los años 2000 se produjo después de décadas de precios bajos y escasa inversión, lo cual impulsó fuertemente los precios de prácticamente todos los productos primarios y motivó un *boom* de inversiones. Esas inversiones empezaban a madurar cuando se produjo la crisis económica de 2008, tras la cual disminuyó el ritmo de crecimiento global; y si bien la demanda mundial de materias primas no cayó en volumen, desaceleró de modo apreciable su crecimiento. Así, la mayoría de los precios de las materias primas se orientaron a la baja a partir de 2012 (el petróleo cayó bruscamente en 2014). Dentro de este marco, el precio de los alimentos y las oleaginosas siguieron la tendencia general de las demás materias primas, pero con movimientos al alza y a la baja más moderados que los de los minerales e hidrocarburos.¹⁵³

¹⁵³ Esta correlación de precios se explica en parte por la existencia de factores comunes del lado de la demanda (en especial el rápido aumento de la demanda de China); en parte porque cuando aumenta el precio de los hidrocarburos aumenta la demanda de biocombustibles, lo que afecta la producción de alimentos y aumenta su precio; y en parte por la financierización de los mercados de las materias primas, que han pasado a funcionar como un mercado financiero más, sujeto a los movimientos “de rebaño” en los que los valores de un mismo tipo de activo (en este caso las materias primas) suben y bajan al mismo tiempo.

Este nuevo episodio de auge y caída de precios de los productos primarios, evidenció la magnitud que puede alcanzar la renta, tanto agrícola como minera y petrolera, y su potencial para financiar el desarrollo económico. No cabe duda que ese potencial disminuyó con la caída de los precios, pero no ha desaparecido: en abril de 2018, los precios de los productos primarios estaban en promedio un 84% (en términos reales) por encima de sus niveles de 2002 (gráfico 7).¹⁵⁴

Gráfico 7: Índices mensuales reales de los precios de materias primas y alimentos, por grupos de productos, enero 2002 – abril 2018 (2002 = 100)



Fuente: Cálculos de los autores sobre la base de UNCTAD, *Commodity Price Indices*.
 Notas: Los índices de las materias primas y alimentos en dólares corrientes fueron deflactados por el índice de precios de las manufacturas exportadas por los países desarrollados, también en dólares corrientes. Los precios por grupo de materias primas fueron agregados de acuerdo a la ponderación de cada una en las exportaciones de los países en desarrollo en 2014, 2015 y 2016. Además de los grupos presentados en el gráfico, el índice “Total” incluye a las materias primas agrícolas y las bebidas tropicales.

¹⁵⁴ Debe también tenerse en cuenta que, puesto que la caída de precios desalentó otra vez a la inversión, los precios parecen haber llegado a un piso en 2016, y se han recuperado significativamente en 2017 y lo que va de 2018.

2. Vulnerabilidad de los países exportadores de productos primarios

Estos altibajos también desnudaron la vulnerabilidad de las economías cuyos ingresos fiscales y externos dependen en gran medida de sus exportaciones primarias. El carácter cíclico de los movimientos de precios tiende a transmitirse al resto de la economía, de una manera que limita las ventajas que ofrece la fase ascendente del ciclo y agrava los costos durante la fase descendiente.

En este tipo de economía, durante los períodos con precios altos (en general asociados con un entorno internacional de demanda dinámica y abundante oferta de capitales externos), el gobierno puede obtener ingresos extra por el mayor valor de las exportaciones (por ejemplo, si establece retenciones a las exportaciones o capta *royalties* e impuestos sobre la producción primaria) que le permiten aumentar su gasto. Al mismo tiempo, la mayor capacidad para importar permite aumentar la producción, la inversión y el consumo.

Si no se aplican políticas para evitarlo, la economía entra en un *boom* sin sentar las bases de un crecimiento de largo plazo. En efecto, los ingresos de las exportaciones y la entrada de capitales especulativos tienden a apreciar la moneda, lo que puede mejorar el poder adquisitivo del salario en el corto plazo, pero deteriora la competitividad de la industria. El crédito aumenta, en parte canalizando capitales externos, lo cual refuerza todavía más el consumo y da origen a burbujas financieras e inmobiliarias. El saldo en la balanza de pagos disminuye o se vuelve negativo, y la economía queda expuesta a una caída de los precios de las exportaciones o a una fuga de capitales, que marcan el inicio de la fase recesiva. En ese punto, una devaluación monetaria aumenta el peso de la deuda externa y contrae los ingresos reales de los asalariados, lo cual provoca una caída de la demanda que acentúa la recesión.

3. La necesidad de políticas macroeconómicas activas

La abundancia de materias primas no es garantía de desarrollo, ni su escasez condena al subdesarrollo. Se menciona con frecuencia casos como los de la República Democrática del Congo y el Japón para ilustrar esta idea, y se llega a veces a afirmar que existe una “maldición de las materias primas” que perjudica el desarrollo de quienes las poseen en abundancia más de lo que lo ayuda. En realidad también podemos mencionar muchos países desarrollados ricos en materias primas (Estados Unidos, Noruega, Australia,

Canadá, entre otros) y países pobres desde todo punto de vista, incluidos los recursos naturales, sin que esto nos adelante mucho en el análisis.

En realidad, es preciso evitar el fetichismo de atribuir a las materias primas lo que es el resultado de la acción de los hombres: los recursos naturales fueron fundamentales en el desarrollo de los países que los supieron utilizar para impulsar al conjunto de la economía, y su aporte fue casi nulo cuando sólo crearon economías de enclave, en las que la renta no fue reinvertida dentro del país sino transferida al exterior. Un mismo país puede aplicar ambos tipos de política en distintos momentos históricos (por ejemplo, Bolivia), lo que muestra que las buenas o malas políticas no son inherentes a determinadas naciones, ni obedecen a tipos raciales o a condiciones climáticas.¹⁵⁵

Las políticas de desarrollo de los países ricos en materias primas deben, en primer lugar, evitar los impactos macroeconómicos que son negativos para la acumulación del capital. Se trata de evitar la inestabilidad económica mediante una política macroeconómica que sea a la vez anticíclica y selectiva. Durante los períodos de bonanza, tal política debe moderar el aumento de los gastos de consumo, evitar el sobreendeudamiento y las burbujas financieras, pero debe permitir y alentar la inversión productiva necesaria para la transformación estructural. Esa política también debe constituir reservas para los tiempos de vacas flacas, de manera directa en la forma de fondos de estabilización o de inversión, o indirecta mediante el desendeudamiento del Estado, que le permite emitir deuda nueva en caso de necesidad.

Asimismo, es preciso evitar la excesiva apreciación de la moneda a la que presiona la abundancia de divisas provenientes del comercio y las entradas de capitales. Tal apreciación puede no ser un obstáculo para las exportaciones de materias primas, en la medida en que las condiciones naturales les otorguen una enorme competitividad, pero sí afectar a los demás sectores transables, en particular la industria. Esto atenta contra la transformación estructural de la economía y tiende a perpetuar la “prima- rización” de la economía, o al menos de las exportaciones.

¹⁵⁵ No olvidemos que existe una literatura económica que explica el grado de desarrollo de los países por su distancia respecto de la línea del Ecuador. También se encontraron correlaciones significativas entre el desarrollo económico y ciertas características anatómicas masculinas. Para una crítica de tales visiones, véase Sebastian Dullien, “A question of strategy: what characterizes top growth performers?”, en A. Calcagno, S. Dullien, A. Márquez-Velásquez, N. Maystre y J. Prieue (editores), *Rethinking Development Strategies after the Financial Crisis*, Volumen II, UNCTAD y HTW Berlin, Ginebra, 2015.

Siempre es posible contener la apreciación cambiaria mediante la adquisición por el Banco Central del exceso de divisas en el mercado de cambios. Esta intervención es costosa en la medida en que la acumulación de reservas internacionales por el Banco Central conlleva una emisión monetaria que, para ser esterilizada, requiere de la colocación de deuda pública a una tasa de interés en general superior a la obtenida por las reservas. Pero también es útil, no sólo para mantener la competitividad de la industria, sino porque acumular reservas en tiempos de excedente externo es un elemento importante de una política contracíclica.

Ahora bien, fijar una tasa de cambio compatible con la competitividad de la industria es entregar una renta extraordinaria al productor agrícola (o minero, o petrolero) que no la necesita. Por añadidura, significa un precio interno más elevado para los alimentos, que comprime el salario real. Esto justifica la aplicación de impuestos sobre las rentas naturales, o bien de retenciones sobre determinadas exportaciones, que operan como un tipo de cambio múltiple. De este modo el gobierno capta una parte de la renta natural (cuyo acaparamiento por los terratenientes no tiene justificación económica ni ética, como ya observaban los economistas clásicos), con la cual puede financiar sus políticas de transformación económica y social.

4. La necesidad de políticas industriales para aprovechar las riquezas naturales

En el proceso de desarrollo económico, la productividad global de la economía es impulsada por dos procesos que interactúan entre sí: el que incorpora nuevas tecnologías y formas organizacionales en los diferentes sectores de actividad, y de este modo aumenta la productividad en cada uno de ellos; y el que trasfiere mano de obra desde sectores de baja productividad (en general agricultura tradicional y servicios informales) hacia sectores de más alta productividad (industria y servicios modernos).

Los economistas del desarrollo identificaron durante mucho tiempo desarrollo e industrialización, con buenos argumentos: la industria no solamente tenía, en general, una productividad muy superior a la agricultura, sino que establecía una densa red de eslabonamientos productivos, a través de los cuales su dinamismo se transmitía tanto a los productores de insumos como a quienes utilizaban sus productos. Además, adaptaba

nuevas tecnologías y las difundía al resto de la economía en un grado muy superior a lo que podía hacer el sector agrícola.

¿Quiere esto decir que no hay otro rol para el sector agrícola (y otros sectores primarios) más que brindar una renta de la que se apropia el Estado para financiar al sector industrial?¹⁵⁶ No cabe duda que los ingresos públicos derivados de la producción primaria son una contribución fundamental de esas actividades al desarrollo. En el caso de las industrias extractivas que generan poco empleo e importan gran parte de sus insumos, la relevancia de esos ingresos puede ser la diferencia entre una economía de enclave y una actividad útil para el desarrollo. Sobre todo cuando los precios de las materias primas y los alimentos son elevados, es preciso aprovechar los recursos suplementarios para financiar políticas industriales de largo plazo que ayuden a diversificar la economía y a aumentar su productividad, nivel tecnológico y eficiencia, incluso en los propios sectores primarios.

Sin embargo, no se debe dejar de lado otras vías complementarias por las que el sector primario puede impulsar (y en muchos casos ha impulsado) el desarrollo. Primero, los países pueden explotar los eslabonamientos productivos “hacia atrás” y “hacia adelante”,¹⁵⁷ mediante la producción local de insumos y servicios utilizados por los sectores primarios y la elaboración de las materias primas por ellos provistas, respectivamente. De este modo se estaría aprovechando (sin subsidios reñidos con las reglas de la Organización Mundial de Comercio) el acceso ventajoso a un mercado o a un insumo producido localmente, para crear o ampliar una actividad industrial (por ejemplo, producir biodiesel en lugar de porotos o aceite de soja, o baterías de litio en vez de carbonato de litio).

¹⁵⁶ Puede interpretarse que esta fue la política de la industrialización acelerada en la Unión Soviética durante los años 30, defendida teóricamente por Eugénii Preobrazhensky en su debate con Nicolai Bujarin (que por su parte se preocupaba por impulsar el desarrollo de la agricultura). Y refleja en buena medida la lógica seguida por el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) en la Argentina durante el primer peronismo. Por cierto, ambos ejemplos pueden ser considerados exitosos en lo que hace al avance de la industrialización, pero el costo para los campesinos fue muy elevado en el caso soviético, y la producción agrícola tendió a estancarse por varios años en la Argentina.

¹⁵⁷ Seguimos aquí la clasificación de Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, New Haven, CT, Yale University Press, 1958.

Segundo, la explotación actual de los recursos naturales incorpora un uso significativo de la tecnología (en particular de la biotecnología, la nanotecnología y el manejo del medio ambiente) y de servicios modernos, que no solamente están transformando al propio sector primario, sino que son utilizables para otras actividades.¹⁵⁸

Por último, el sector primario y la industria directamente vinculada a él, siguen proveyendo una parte importante de las divisas que reciben los países en desarrollo. Por lo tanto, su modernización mediante una más fuerte integración con la industria y los servicios modernos, contribuye a aliviar la restricción externa que obstaculiza periódicamente el crecimiento de los países subdesarrollados, y favorece la inversión que transforma y diversifica la economía. Así, enmarcados en políticas orientadas a lograr una transformación estructural, el sector primario en general, y el agrícola en particular, pueden contribuir a reducir la dependencia de la economía hacia las materias primas.

B. La práctica

I. La historia

1. El sector agrario en distintas etapas históricas

El sector agrario está enraizado en la formación económica, política y social de la Argentina. Ya en la época colonial, la débil economía era sustentada por los ingresos de la ganadería, que junto con el comercio eran las actividades económicas prevaletes. Después esa influencia fue reforzada con la política de la ciudad de Buenos Aires con respecto a la navegación de los ríos, al monopolio de la aduana y al auge de los saladeros. Todo ello tuvo sus reflejos políticos.

La alianza que derrotó a Rosas en Caseros, por ejemplo, estaba liderada por los ganaderos entrerrianos y correntinos en pugna con Rosas porque

¹⁵⁸ Véase Carlota Pérez, “Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: Una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales”, *Revista de la CEPAL*, 100, 2010, pp. 123–145.

les cerraba los ríos de la navegación interior y los sometía al monopolio del puerto de Buenos Aires; por los políticos unitarios sostenidos en las diplomacias inglesa y francesa; y por el Brasil, para impedir el predominio de los federales en la Banda Oriental.¹⁵⁹ En esa relación de fuerzas, el sector agropecuario jugó un rol para nada despreciable, en articulación con otros actores que, aunque perseguían distintas finalidades, acordaban sobre dos o tres asuntos esenciales.

Luego de la caída del régimen de Juan Manuel de Rosas, de a poco queda conformado un “bloque de clases entre la burguesía comercial anglo-criolla y los estancieros bonaerenses, constituyéndose así lo que en lenguaje político se denomina ‘la oligarquía porteña’ u ‘oligarquía bonaerense’. No es todavía simplemente ‘la oligarquía’, pues geográficamente carece de alcance nacional; lo será años después, cuando se le sumen los bodegueros de Cuyo, los azucareros del norte y los ovejeros patagónicos. Pero sí es la oligarquía porteña cuyas figuras centrales –Mitre por los comerciantes, y Anchorena, por los estancieros– son jefes de las familias más poderosas del país”.¹⁶⁰

Esta primera transición fue la que llevó al país de la lucha por la organización nacional, a la Argentina agraria incorporada al comercio mundial (últimos decenios del siglo XIX y primeros del siglo XX); fue el final de las guerras civiles y provocó una transformación sustancial con la construcción del Estado nacional, la inmigración y la educación primaria masivas, así como una infraestructura de ferrocarriles, puertos y silos.

Apareció entonces, con la incipiente industrialización, un mercado interno sin el cual el impulso dado por el mercado externo no hubiera producido los efectos multiplicadores que sostuvieron el crecimiento económico. Al mismo tiempo, surgieron nuevas pautas culturales, políticas y sociales. Es la Argentina de la “generación del ochenta”, que somete al indio y al gaucho, educa una fuerza de trabajo acorde con sus necesidades (o la importa con la inmigración) y se integra en la economía mundial como subsidiaria del Imperio Británico. En ella, la exportación de carnes y cereales iba a financiar en parte las tareas fundamentales a ejecutar por el Estado (en especial las obras de infraestructura); y los sectores sociales y económicos productores y exportadores, gobernaron el país.

¹⁵⁹ Véase Norberto Galasso, *Historia de la Argentina*, Buenos Aires, Colihue, 2012, tomo I, pp. 331 y 332.

¹⁶⁰ *Ibid.*, tomo I, p. 341.

Tal como lo había profetizado el presidente Julio A. Roca en 1880, la Argentina tuvo a partir de entonces, “cincuenta años de paz y prosperidad” (con grandes diferencias sociales). Además, estos factores hicieron de la oligarquía terrateniente el grupo social privilegiado y le concedieron el poder político: gobernó directamente hasta 1916, y después integró en lugar destacado el grupo que maneja la economía y las finanzas, y que ejerce una enorme influencia política.

Uno de los rasgos que diferencia a la Argentina de los otros países latinoamericanos, es que su más importante región agrícola tiene productividad e ingresos superiores a la media nacional y comparables a los de la industria. Este hecho y su complementariedad con la potencia dominante de la época, le otorgaron una situación privilegiada, con una significativa función de proveedora de alimentos a escala internacional y con un alto nivel de ingresos en su economía interna.

2. La actividad agropecuaria como eje del funcionamiento económico y sus límites

En ese momento, la reproducción económica del sistema nacional se basó casi en exclusivo en la actividad agropecuaria, que no solamente era la única generadora de excedentes y de divisas, sino la mayor destinataria de las inversiones, públicas y privadas, nacionales y extranjeras. Este sector y las actividades vinculadas (infraestructura, comercialización, financiamiento, entre otras) tuvieron una alta rentabilidad, basada en la renta diferencial generada a escala internacional. De tal modo, el país definió una forma de inserción externa, como exportador de productos agropecuarios e importador de manufacturas; asimismo determinó un estilo de desarrollo, caracterizado por un modo agrario de generación y uso del excedente económico, que era captado por una estructura sociopolítica oligárquica que lo destinaba según sus pautas culturales e intereses económicos.

Las dos guerras mundiales y la crisis de 1929 mostraron los límites de esta estrategia de desarrollo. La caída de los precios de exportación por la crisis de 1929 redujo la posibilidad de importar manufacturas, y dio lugar a una primera etapa de sustitución de importaciones. Durante la Segunda Guerra Mundial, la imposibilidad física de importar manufacturas aceleró ese proceso. La industrialización alteró la naturaleza de los productores y los consumidores y sus relaciones, y también repercutió sobre las actividades agropecuarias.

En primer término, sus representantes perdieron el poder político —que pasó a la alianza industrialista liderada por el peronismo—, con el consiguiente deterioro para la agricultura de los precios relativos y la pérdida del control de las exportaciones y de buena parte del excedente. El sector agropecuario pampeano financió en parte el desarrollo industrial, lo que le implicó una relativa descapitalización y lo llevó a una etapa de estancamiento. Sin embargo, dado que el sector produce la casi totalidad de los alimentos que se consumen en el país, continuó siendo determinante en el poder de compra de los salarios de los nuevos sectores urbanos; y a la vez, siguió siendo la principal fuente de divisas. Por ello, la importancia del sector agropecuario quedó en evidencia en cada crisis del balance de pagos.

II. La estructura del sector agrario¹⁶¹

1. Agricultura pampeana y extrapampeana

El sector agropecuario, que condujo y rigió el modelo agroexportador, no era homogéneo, ya que sólo un grupo reducido de productos tenía ventajas comparativas internacionales que le permitieran participar e influir en el comercio mundial. Se perfiló así una jerarquización que puso en el primer plano a los ganaderos y cerealeros y a la región pampeana.

A grandes rasgos, existen dos tipos de explotaciones agropecuarias en la Argentina: las constituidas por empresas modernas, con procesos de acumulación importantes y regidas por el cálculo económico; y las explotaciones campesinas, que más que a mecanismos de acumulación, se orientan a satisfacer las necesidades del productor y su familia; en tal sentido, quienes realizan estas explotaciones se comportan como campesinos clásicos, aunque orientan gran parte de la producción hacia el mercado. Dentro del primer grupo, pueden distinguirse varias formas de generación de excedentes, algunas que son características de la zona pampeana y otras de las economías regionales; en la realidad estas formas se mezclan, con predominio de alguna, pues rara vez se dan aisladas. Más aún, ciertas producciones típicamente pampeanas (carne bovina y soja) se han expandido a zonas antes marginales del norte y el nordeste, empujadas por la rentabilidad

¹⁶¹ Véase Alfredo Eric Calcagno y Francisco Gatto, *op.cit.*, pp. 159 y ss.

de la soja y el desplazamiento de la ganadería fuera de la “zona núcleo”, no pocas veces a costa del bosque nativo. Sin embargo, la diferenciación que se expone a continuación sigue siendo, en lo esencial, válida.

De un lado, está la región pampeana, que reúne dos condiciones: por una parte, condiciones ecológicas óptimas, con pocos requerimientos de fuerza de trabajo, que tiene un costo relativamente bajo; y por la otra, la existencia de una demanda amplia y en expansión con precios internacionales sustancialmente superiores a los costos internos. Surge así una importante diferencia (el precio internacional menos los costos totales de producción) por cuya apropiación compiten el empresario agrícola, el Estado, los exportadores y los proveedores de insumos, equipos y servicios. Los asalariados agrícolas están fuera de esta competencia, dada su escasa cantidad y sus bajos salarios relativos, que se fijan de acuerdo con las pautas nacionales.

Esta circunstancia tiene importantes consecuencias de política económica, que afectan a toda la población. En primer término se trata del grupo que va a influir –en mayor o menor grado, según la situación política– sobre el manejo de un enorme excedente económico. Además, entre otras muchas consecuencias de política económica, las devaluaciones por las que presionan los empresarios agrícolas –y que periódicamente obtienen– repercuten sobre el nivel general de los precios del país y de los salarios reales. Dado que los productos exportados son simultáneamente los de consumo alimenticio masivo interno, queda establecida una relación inversa entre salarios reales (que están notoriamente influidos por el costo de la alimentación) y la devaluación del tipo de cambio;¹⁶² de donde surge una oposición estructural entre el interés económico de las empresas agrícolas y los asalariados industriales. Más adelante nos referimos a la diferencia entre el beneficio empresario y la renta de la tierra.

En las regiones no pampeanas, en donde la agricultura es más intensiva en mano de obra que en las explotaciones extensivas pampeanas, toma importancia la acumulación de capital basada en la fijación de salarios muy inferiores a la productividad del trabajo, y que puede ser complementaria de la modalidad anterior. Es aplicada sobre todo a los cultivos industriales que requieren una gran masa de trabajadores transitorios, provenientes de

¹⁶² Si la devaluación es “compensada” por la instauración de retenciones a las exportaciones, es posible devaluar sin un incremento equivalente en los precios de los alimentos.

minifundios que los obligan a completar ingresos, o bien de países limítrofes. Los casos más importantes son los de las plantaciones de caña de azúcar y tabaco de Salta y Jujuy y las de yerba mate y algodón en el Noreste. En estos casos, no solamente se trata de remuneraciones muy bajas, sino también de su deterioro mediante prácticas tales como el pago en mercaderías y con vales, o en relación al peso de lo cosechado cuando el trabajo es a destajo, entre otros.

2. Algunas características del “nuevo campo”

2.1. Fuerte aumento de la producción

La situación actual del campo argentino poco tiene que ver con las realidades de principios de los años 70, y aun de principios de los 90. Ya a mediados de los años 1970 empezaron a dar sus frutos las innovaciones introducidas por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, que impulsó el cultivo de la soja e hizo evolucionar la alternancia agrícola-ganadera en el uso de los suelos hacia una doble cosecha anual (por ejemplo, soja-trigo). La superficie cultivada con los seis principales cultivos (soja, maíz, trigo, girasol, cebada y sorgo) se multiplicó por 2,5 entre las campañas de 1979/80 y 2016/17, al pasar de 14,5 millones de hectáreas a 36,4 millones de hectáreas. La producción de esos seis productos creció aún más rápido durante ese período, pues trepó de 22,9 a 136,4 millones de toneladas (se multiplicó por 5,8).

En este notable aumento de la producción y productividad por hectárea, influyó la introducción del paquete tecnológico que incluía semillas transgénicas resistentes al herbicida glifosato (aprobadas en 1996) y la siembra directa; también cambió el comportamiento de propietarios y productores, con el mayor recurso al arrendamiento, el financiamiento vía “*pools* de siembra” y la mayor facilidad de gestionar la constitución de *stocks* y el momento de la venta que brindan los silos-bolsa. Esta evolución se produjo sobre todo en la producción pampeana de cereales y oleaginosas, no en las producciones regionales. Repasemos algunos de sus rasgos característicos.

2.2. Roles cambiados de propietarios, productores y rentistas

Las categorías de propietarios, productores y rentistas han cambiado. En la actualidad, entre el 40% y el 80% de los campos –según la zona– es trabajado por arrendatarios. En consecuencia, esos propietarios han dejado

de ser productores y ahora son rentistas: es decir, no trabajan el campo, sino que lo arriendan, en especial a *pooles* de siembra.

Al mismo tiempo existió un fuerte aumento del precio de la tierra que, para la zona núcleo de la pampa húmeda, arrojó una evolución de 2.500 dólares por hectárea en tiempos de la crisis de 2002, a entre 15.000 y 20.000 dólares en 2016-2017. De este modo, el relativamente pequeño propietario de 200 hectáreas tiene ahora un capital en tierras de entre 3 y 4 millones de dólares. La mayoría de los propietarios –incluso los pequeños– arrienda sus campos para el cultivo de soja, que en la zona pampeana significa alrededor de 500 dólares por año la hectárea. De tal modo, un propietario de 200 hectáreas recauda la suma de 8.300 dólares mensuales; si tuviera 1.000 hectáreas, la renta sería de 41.500 dólares mensuales, y todo ello no le significa ningún trabajo.

Este es el origen de una clase media alta o una clase alta (según la cantidad de hectáreas), que ha dejado de ser productora para transformarse en rentista. La nueva modalidad de acumulación económica también trae cambios en los comportamientos de los actores que componen el sector agrario; la Federación Agraria Argentina, que defendía los intereses de los productores pequeños o medianos frente a los grandes terratenientes, tomó buena nota de la evolución.

Esta diferenciación práctica entre el beneficio empresario y la renta de la tierra en el “nuevo modelo” agrario, producto de los avances tecnológicos, de la concentración económica y la financierización de la actividad, así como del nuevo rol político que juega “el campo”, ilustra la distinción que David Ricardo explicitaba entre renta, beneficio y salario, antes reseñada.

3. La hegemonía de la soja

3.1. Factores institucionales y tecnológicos

La soja constituye el principal cultivo agrícola argentino. Comenzó a cobrar importancia a mediados de los años 70. De menos de 100 mil hectáreas cultivadas a principios de los 70 pasó a 2 millones a principios de los 80 y a 5 millones diez años más tarde. Esa área osciló entre 18 y 20 millones de hectáreas desde la campaña 2008/09, lo cual representa el 52% de la superficie cultivada con cereales y oleaginosas en la Argentina en los últimos 10 años. Según el Centro de Economía Política de Argentina

(CEPA), para explicar este auge convergieron políticas económicas locales, la situación internacional y las innovaciones tecnológicas.¹⁶³

Con respecto a la política económica, el decreto de necesidad y urgencia dictado en 1991¹⁶⁴ fue determinante, puesto que eliminó todos los organismos de regulación que existían desde los años 1930, incluso la Junta Nacional de Granos. Luego vendría la autorización del uso de la semilla de soja transgénica (semilla RR), alterada genéticamente para resistir al glifosato; el asunto es que a la semilla RR y al glifosato sólo los vende la multinacional Monsanto. Así fue consolidado el paquete tecnológico, que también incluye la siembra directa, el uso de fertilizantes y el “silo-bolsa”. Al mismo tiempo existió una situación internacional favorable de precios relativos, lo que permitió consolidar una infraestructura tecnológica, productiva y empresaria.¹⁶⁵

3.2. La concentración en la producción de soja

Lejos de las teorías clásicas que los liberales sostienen sobre la libertad de mercado, todas las etapas de la producción de soja están con altos grados de concentración económica; sin duda en esa concentración tuvieron que ver el dinamismo económico del sector, la incorporación tecnológica realizada y su particular articulación externa. Pero, por cierto, ninguna de estas condiciones hubiera podido existir sin la intervención directa del Estado en su favor.

Es durante la etapa de siembra que se produce la concentración que muestra el cuadro 19. Allí podemos apreciar que el 6% de los productores genera el 54% de la producción; y si consideramos a quienes producen más de 700 toneladas (14% de los productores), hablamos casi del 70% de la producción. Este alto porcentaje refleja la acción de los *pooles* de siembra,

¹⁶³ Centro de Economía Política de Argentina (CEPA), *La producción de soja en la Argentina*. Buenos Aires, 2014.

¹⁶⁴ Se trata del decreto 2284 de 1991, que dispuso la desregulación del comercio interior de bienes y servicios y del comercio exterior. Se disolvieron todos los organismos reguladores: la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes, el Instituto Forestal Nacional, el Mercado Nacional de Hacienda de Liniers, la Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de Yerba Mate, el Mercado Consignatario Nacional de Yerba Mate y la Dirección Nacional del Azúcar. También se desregularon los cupos de siembra, cosecha, elaboración y comercialización de caña de azúcar y azúcar, yerba mate, viñedos, uva y vino.

¹⁶⁵ CEPA, *op. cit.*

cuya modalidad es el arriendo de tierras ajenas, alquilan equipos y maquinarias, utilizan las nuevas tecnologías, tales como la siembra directa, el doble cultivo, semillas genéticamente modificadas, glifosato y fertilizantes. Nada que ver con el productor agrario mítico, que “trabajaba de sol a sol”, esa imagen simbólica que sólo existe en las relaciones de fuerzas, lo que no es poco, por cierto.

También está concentrada la etapa de industrialización y comercialización: el 11% de las empresas grandes procesa el 51% de la molienda; la capacidad de producción de aceites está concentrada en 7 empresas; el 84% de la superficie sembrada está en las Provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos; al 66% de las ventas externas la realizan 5 empresas, y las 10 primeras concentran el 96%.¹⁶⁶

Cuadro 19. Argentina: productores de soja por número y cantidades producidas, 2007

Nivel de producción (en toneladas)	Cantidad de productores	Toneladas certificadas	Cantidad de productores (%)	Producción (%)
1 a 300 tn	49.308	5.208.490	67,1	13,6
301 a 750 tn	13.791	6.518.614	18,8	17,0
751 a 1.500 tn	5.801	6.044.933	7,9	15,8
Más de 1.500 tn	4.577	20.568.534	6,2	53,6
Total general	73.477	38.340.570	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA).

3.3. Maniobras especulativas y de evasión del complejo sojero

Las exportaciones son una actividad vital para el conjunto de la economía nacional y de su desarrollo. Entre ellas, las exportaciones del complejo sojero ocupan un lugar predominante, al totalizar 30% de las

¹⁶⁶ *Ibid.*

exportaciones totales del país en 2016 (véase el cuadro 20). La situación privilegiada del sector agrario, gracias a las condiciones que mencionamos con anterioridad, en particular su articulación externa, facilita una serie de comportamientos especulativos de los productores, acopiadores y exportadores agrarios; también les permite subestimar las ganancias realizadas dentro del país, y hacerlas aparecer en jurisdicciones en donde no pagan (o pagan menos) impuestos.

Estas transgresiones son posibles gracias a la gran concentración existente, que habilita un fuerte poder de *lobby*, que sirve para cubrir actividades de índole delictiva o inmoral, tales como evadir impuestos y fugar capitales. Están ligadas a falsedades en los montos del comercio exterior y a la especulación sobre las divisas.

Algunas de las maniobras especulativas y de evasión impositiva consisten en: operaciones de subfacturación de exportaciones, sobrefacturación de importaciones y triangulación; prestación de servicios de comercialización y/o logística desde el exterior; servicios intergrupos y empresariales; reestructuración de negocios, manufactura por contrato, distribución, investigación y desarrollo bajo contrato y realización de ventas desde el exterior.¹⁶⁷

Otra forma de obtener ganancias extraordinarias, vinculada con la especulación, es la fuerte presión para corregir el tipo de cambio en beneficio de los exportadores. Para eso, los productores utilizan el acaparamiento de la cosecha para forzar una devaluación.

III. El sector agrario en la economía

Para evaluar el comportamiento del sector agrario y apreciar el rol que juega en las relaciones de fuerzas, es conveniente considerar su peso en la economía local y también ubicarlo dentro de la economía global, puesto que una de sus características más importantes es

¹⁶⁷ Véase el detalle de esas operaciones en Verónica Grondona y Martín Burgos, con coordinación de Jorge Gaggero, *Fuga de capitales VI, Argentina 2015. Estimación de los precios de transferencia. El caso del complejo sojero*, Buenos Aires, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR), documento de trabajo 71, julio de 2015.

la articulación externa de la que obtiene recursos y poder. Aunque en líneas generales es fundamental como generador de divisas extranjeras, es mucho menos determinante en cuanto a creador directo de empleo y de valor agregado.

1. Empleo, producto y productividad del sector agropecuario

En una visión de largo plazo, se observa que la agricultura argentina ha disminuido su incidencia en la generación de empleo y, en menor medida, de valor agregado. Si en 1950 este sector empleaba un 28% de la mano de obra ocupada, ese porcentaje cayó a 13% en 1980 y a sólo 7% en 2010-11 (gráfico 8).

La caída del empleo agrícola como porcentaje del empleo total es un rasgo normal en el desarrollo económico de los países, que conlleva no solamente un crecimiento global del PIB por habitante, sino también una migración de la mano de obra desde sectores de baja productividad (entre los que se cuenta habitualmente la agricultura) a otros sectores de productividad más elevada. De hecho, ya en 1950 la proporción de empleo agrícola era baja en la Argentina, comparada con su peso todavía preponderante en Brasil (64%), México (59%) y Colombia (56%). Este contraste es un buen indicador del adelanto en el proceso de desarrollo que caracterizaba entonces a Argentina dentro de América Latina.

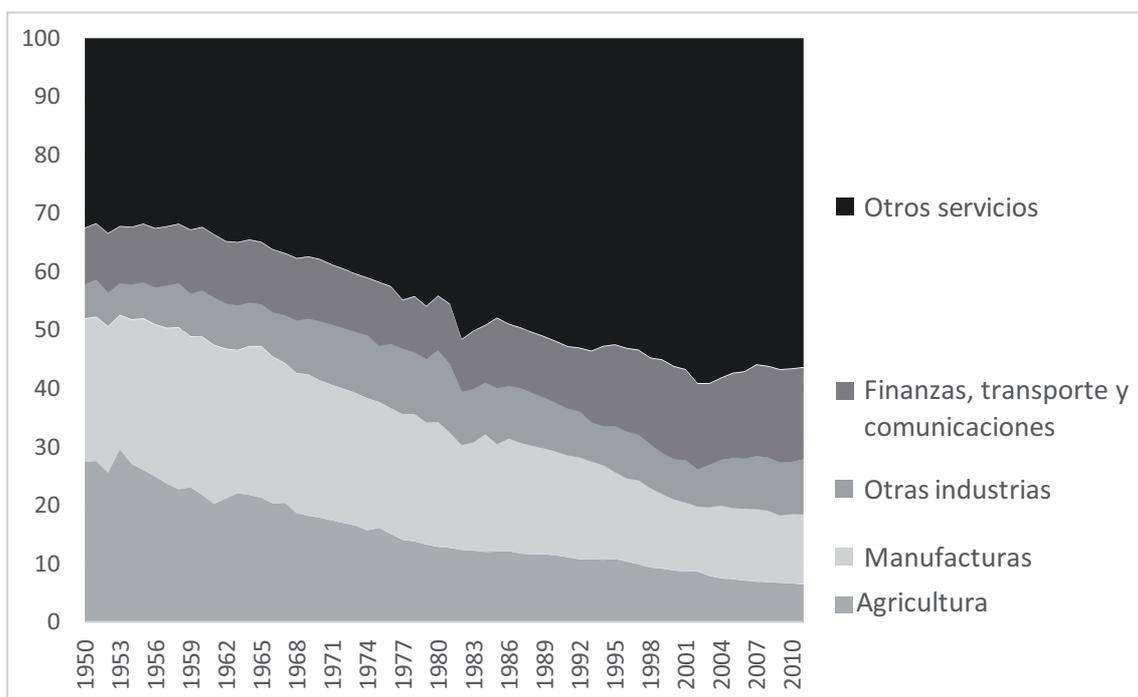
En lo que hace a la participación del valor agregado agrícola en el producto total, medido en valores constantes de 2005, su disminución fue menos marcada: pasó de alrededor de 13% en los años 50 a 10-11% en los 80 y 8-9% en 2010-11 (gráfico 9).

La notable diferencia en los ritmos de disminución de los porcentajes del empleo y el valor agregado evidencia un aumento significativo en la productividad de la agricultura, comparada con la productividad media de la economía. Así, la productividad de la agricultura en su conjunto (medida por el producto por empleado), que era aproximadamente la mitad del promedio de la economía durante los años 1950, alcanzó ese promedio a finales de los años 1990 y lo superó en un 30% hacia 2010-2011.

Este progreso relativo de la productividad del sector agrícola se debió a los adelantos productivos antes mencionados, y también al estancamiento de la productividad del resto de la economía entre 1980 y 2003 (gráfico 10). Este último obedeció en gran medida a la proporción creciente del empleo en servicios de baja productividad; en tanto, los sectores industriales, que mejoraron su productividad entre 1990 y 1998, lo hicieron a costa de una fuerte reducción en el empleo.

Recordemos que esas cifras agregadas no distinguen entre los distintos subsectores agrícolas, que como fue dicho presentan fuertes diferencias de productividad entre sí. Por ello, es probable que la agricultura de la zona núcleo (la más fértil) dedicada a cereales y oleaginosas exhiba un nivel de producto por ocupado cercano al de las manufacturas, lo que es excepcional aun en países desarrollados.

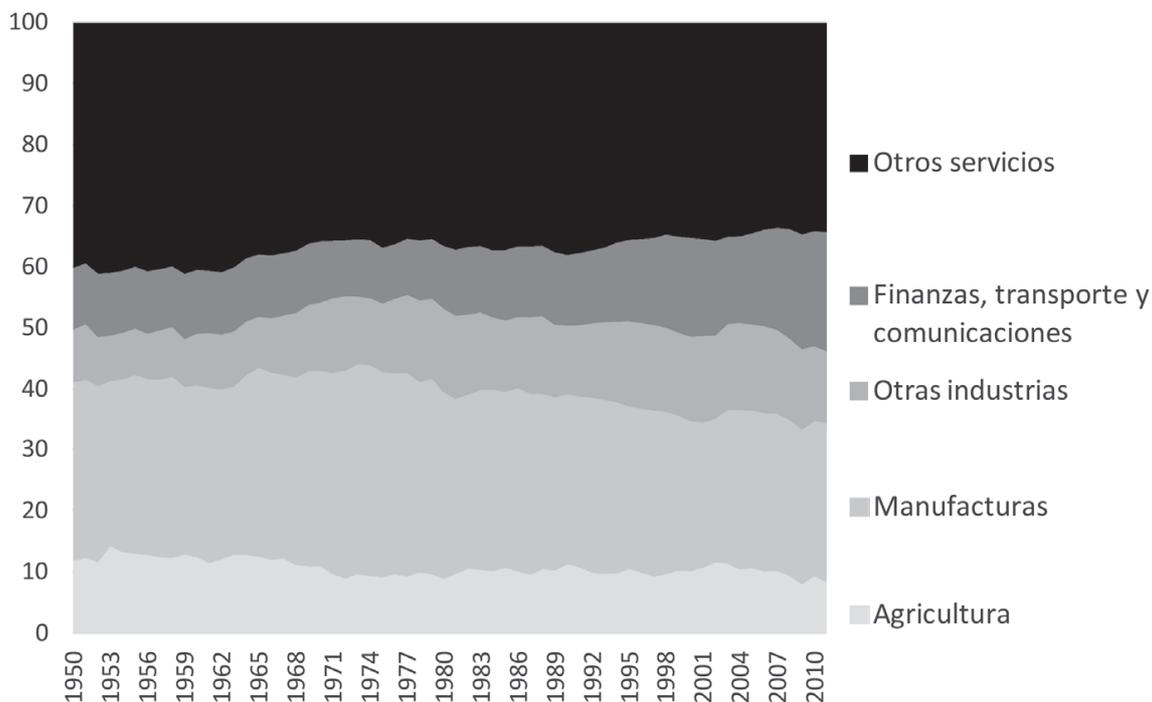
Gráfico 8: Argentina, composición sectorial del empleo, 1950-2011 (en porcentajes)



Fuente: cálculos sobre la base de Groningen Growth and Development Centre, *GGDC-10 Sector Database*.

Nota: “Otras industrias” comprende a minería, construcción, y electricidad, gas y agua. “Otros servicios” comprende Servicios personales, comunitarios y sociales, Servicios gubernamentales y Comercio, restaurantes y hoteles.

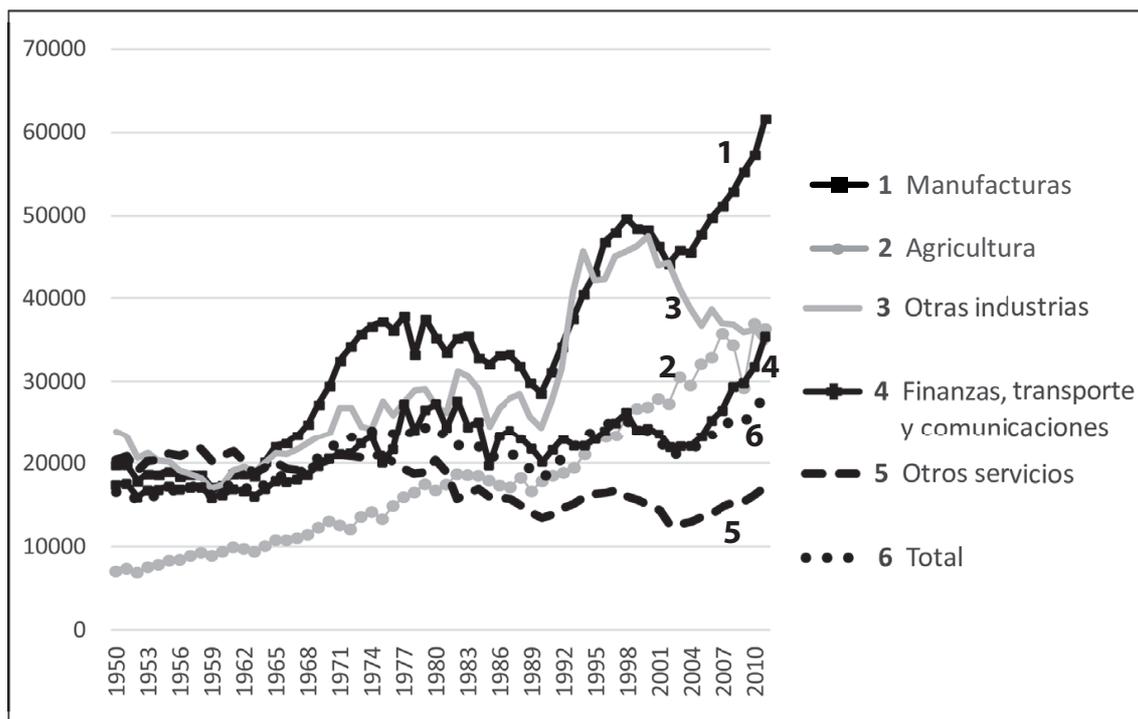
Gráfico 9: Argentina, composición sectorial del valor agregado, 1950-2011 (en porcentajes)



Fuente: ver gráfico 8.

Nota: El porcentaje del valor agregado está calculado sobre la base de dólares en paridad de poder de compra del año 2005.

Gráfico 10: Argentina, productividad por sector, 1950-2011 (en dólares paridad de poder de compra de 2005)



Fuentes: ver gráficos 8 y 9. Nota: La productividad corresponde al valor agregado anual (en dólares en paridad de poder de compra del año 2005) por empleado.

2. Exportaciones agropecuarias

El sector agropecuario ha sido y sigue siendo la principal fuente de exportaciones de la Argentina. Parte de las exportaciones agropecuarias consisten en productos primarios (los cereales y las semillas oleaginosas son los más importantes) y parte en “manufacturas de origen agropecuario” (MOA), según la clasificación del INDEC. Tales “manufacturas” son el resultado, en varios casos, de una transformación somera del producto primario. Los productos de más peso en este rubro son los aceites y grasas vegetales y, sobre todo, los residuos alimenticios (harinas y “pellets” oleaginosos) que quedan tras la extracción del aceite, y sirven para la alimentación animal.

El peso relativo de las exportaciones agropecuarias ha variado en función de los precios internacionales de los alimentos y del desempeño de otros rubros de exportación, básicamente los combustibles, la minería y las “manufacturas de origen industrial” (MOI). Entre 1992 y 2001, su participación en las exportaciones totales disminuyó de 63% a 46%, en parte por los bajos precios de los principales cultivos de exportación, en parte por el auge (que sería sólo temporal) de las exportaciones de combustibles, y en parte debido al crecimiento de las exportaciones de MOI, que respondieron positivamente al lanzamiento del Mercosur a principios de los años 90.

La aportación de exportaciones agropecuarias (incluyendo las MOA) volvió a pasar por encima del 50% en 2007, impulsadas por el aumento del volumen exportado y del precio. Esta recuperación se produjo en un contexto en que las exportaciones de MOI también crecían con rapidez (pasaron de 8.000 millones de dólares en 2003 a 29.000 millones en 2011), gracias a una demanda dinámica de otros países latinoamericanos y a un tipo de cambio competitivo.

Por último, a partir de 2011 las exportaciones agropecuarias vuelven a dominar claramente a las demás, llegando nuevamente a generar el 63% de las exportaciones totales en 2016 (cuadro 20). Este aumento se produce, empero, en el marco de una contracción general de las exportaciones, que disminuyen un 30% entre esos años. En realidad, las exportaciones agropecuarias cayeron menos que las industriales, que se vieron más directamente afectadas por la recesión en los socios comerciales latinoamericanos (en especial Brasil) y por la paulatina apreciación cambiaria real, que deterioró la competitividad.

El cuadro 20 presenta los principales “complejos” exportadores, que engloban las cadenas de valor asociadas a los diferentes productos agropecuarios. Muestra el predominio exportador de los complejos agropecuarios en la última década, y el papel creciente que entre ellos juegan el complejo de la soja y el del maíz.

Cuadro 20: Argentina, estructura y valor total de las exportaciones, 2006, 2011 y 2016 (en porcentajes y millones de dólares corrientes)

	2006	2011	2016
Total de las exportaciones	100,0	100,0	100,0
Total de las exportaciones agropecuarias	45,8	53,2	62,9
Total de los complejos agropecuarios	43,1	50,8	58,4
Complejos oleaginosos	21,0	26,5	31,4
Complejo soja	19,2	24,8	29,9
Complejo girasol	1,7	1,6	1,3
Otras exportaciones oleaginosas	0,1	0,1	0,2
Complejos cerealeros	7,1	11,4	13,1
Complejo maicero	2,8	5,7	7,3
Complejo triguero	3,6	3,7	3,8
Otros	0,7	2,0	2,0
Complejos de origen bovino	6,7	4,8	4,5
Complejos frutihortícolas	3,0	3,2	3,9
Complejos uva, maní, forestal, tabacalero, ovino y algodónero	5,3	4,9	5,5
Resto de exportaciones agropecuarias	2,7	2,5	4,5
Otras exportaciones primarias (pesca, minería, combustibles y energía)	21,5	11,6	7,7
Exportaciones de manufacturas de origen industrial	31,9	34,7	29,0
Memo: Valor de las exportaciones totales	46546	82981	57879

Fuente INDEC, Exportaciones FOB de Argentina por rubro, y Complejos exportadores, varios números.

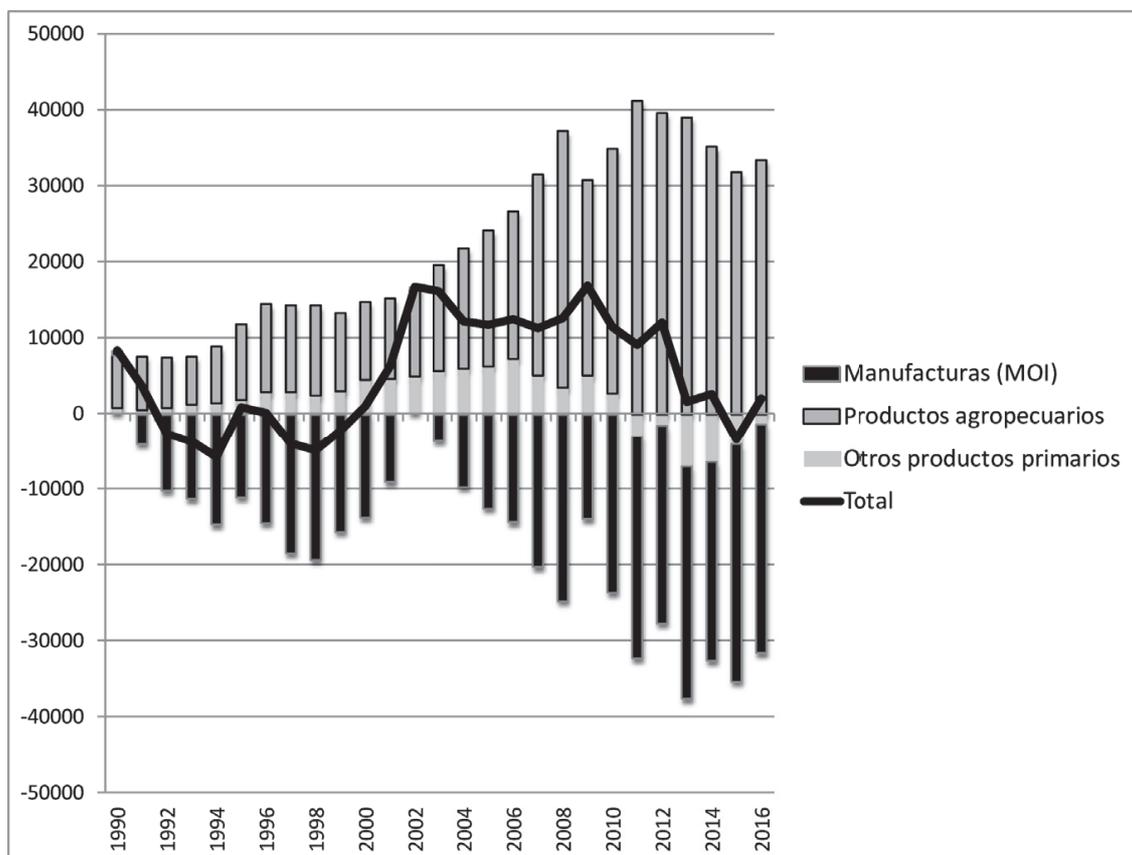
3. Cómo hacer para que el sector agropecuario contribuya al desarrollo del conjunto de la economía

3.1. La matriz exportadora de la Argentina

Este panorama evidencia el escaso avance en la diversificación de la matriz exportadora de la Argentina. Tal proyecto era central en la estrategia

industrialista de principios de los setenta (plasmada en el Plan Trienal de 1973), y avanzaba con fuerza en esos años; en los hechos, la participación porcentual de las manufacturas en las exportaciones nunca superó significativamente los niveles entonces alcanzados. La dependencia hacia la producción primaria (sobre todo la agrícola) es aún mayor si se recuerda que parte de las exportaciones manufactureras (como las automotrices) tienen hoy un elevado contenido de insumos importados. Así, al considerar los saldos comerciales por sector (y no solamente las exportaciones brutas), se observa un déficit estructural en las manufacturas, que solamente disminuye en momentos de recesión económica (como en 1995, 1999-2002 y 2009). En contraste, se ve la contribución fundamental del sector agropecuario al saldo comercial global, que entre 2013 y 2016-17 está cerca del equilibrio (gráfico 11).

Gráfico 11: Argentina, saldo comercial por rubros de bienes, 1990-2016 (en millones de dólares corrientes)



Fuente: Indec. Nota: Los grupos de productos se basan en el Nomenclador Común del Mercosur a dos dígitos. Los “otros productos primarios” incluyen productos de la pesca, de la minería (cemento, minerales metalíferos y cobre) y combustibles.

Este relativo balance en el comercio de bienes entre déficit industrial y excedente agropecuario no soluciona el problema recurrente de la balanza de pagos argentina. Por lo pronto, no puede impedir un déficit importante de la balanza en cuenta corriente (4,8% del PIB en 2017), dados los saldos negativos en el comercio de servicios y en el pago de dividendos e intereses. Más aún, la alta elasticidad de las importaciones respecto del PIB hace que ese déficit aumente cuando la economía se recupera.

Recurrir al endeudamiento externo no brinda una solución de largo plazo, en la medida en que esos recursos no se usan para invertir en los sectores transables y así relajar la restricción externa; más bien tienden a agravarla en un futuro próximo, debido al servicio creciente de la deuda externa. Lo que se precisa es expandir las exportaciones y ampliar su base, por una parte, y reducir la necesidad de incrementar fuertemente las importaciones cada vez que aumentan la demanda y la producción de manufacturas. Esto a su vez requiere de un conjunto coherente de políticas macroeconómica, industrial y de ingresos que favorezcan las inversiones indispensables para esa transformación productiva.

3.2. El sector agropecuario y la estrategia de desarrollo

El sector agropecuario (así como los demás sectores primarios) tiene mucho que aportar a la estrategia de desarrollo, pero no puede ser su elemento central o hegemónico. Con entre 7% y 9% del valor agregado total originado en “el campo” (según que se lo calcule a precios corrientes o constantes) y un porcentaje todavía menor de empleados, el país necesita un sector industrial y unos servicios modernos capaces de liderar la economía y de proveer empleo suficiente, de buena calidad y bien remunerado. Es más, también los necesita el sector agropecuario, para seguir desarrollando su tecnología y mejorar su eficiencia, competitividad y respeto del medio ambiente: requiere de la industria y los servicios en lo que hace a maquinarias, insumos, investigación y desarrollo, capacitación, financiación, transporte y distribución, y también para agregar valor a sus productos y conquistar nuevos mercados.

Como fue dicho en la parte A (“La teoría”) de este capítulo, es a la vez posible e importante desarrollar los vínculos productivos “hacia atrás” y “hacia adelante” de la actividad agropecuaria, mediante la producción local de maquinaria e insumos y la industrialización creciente de los productos

básicos. Esto dará impulso tanto a la industria y los servicios como al propio sector agropecuario.

Ahora bien, este proceso no es de realización espontánea. La elevada competitividad internacional del agro pampeano le permite ser rentable incluso con una moneda apreciada en términos reales (es decir, un dólar barato), que sin embargo inhibiría un proceso de industrialización (o reindustrialización) de la Argentina. Los países que durante la posguerra relanzaron su industrialización (Japón) o realizaron con éxito una industrialización “tardía” (Corea, Taiwan, China) mantuvieron sus monedas subvaluadas en términos reales durante varias décadas.

Es posible que tal instrumento sea más difícil de aplicar hoy en día, y tiene también sus inconvenientes como veremos más adelante; pero lo que está claro es que un tipo de cambio que sobrevalúe la moneda nacional es negativo para la industrialización y, en general, para el proceso de crecimiento en los países en desarrollo.¹⁶⁸ Sin embargo, con el mercado cambiario librado a las fuerzas del mercado, que incluyen la incidencia de capitales especulativos, nada garantiza que el sector industrial vaya a gozar de un tipo de cambio competitivo y estable durante el tiempo necesario para desarrollarse. Es por eso que un país rico en recursos naturales tiende a atravesar extensos períodos de sobrevaluación monetaria y desindustrialización.¹⁶⁹

Ahora bien, si el Banco Central interviniera para establecer un tipo de cambio más “alto” (con un dólar más caro), esto brindaría una ganancia extraordinaria al sector agropecuario exportador, que no se justifica por sus esfuerzos e inversiones, y que no es necesaria para ampliar su actividad. Por el contrario, favorece conductas rentísticas del tipo “con este ingreso me alcanza, no vale la pena invertir para modernizarse”, el consumo de clases altas y la fuga de capitales.

¹⁶⁸ Esto último que por experiencia bien sabemos los argentinos, puede ser corroborado con: UNCTAD, *Trade and Development Report 2016*, anexo al capítulo VI: Growth and structural change: an updated assessment of the role of the real exchange rate, Nueva York y Ginebra, 2016; y Roberto Frenkel y Martín Rapetti, “The real Exchange rate as a target of macroeconomic policy”, en A. Calcagno, S. Dullien, A. Márquez-Velásquez, N. Maystre y J. Priewe (editores), *Rethinking Development Strategies after the Financial Crisis*, Volumen I, UNCTAD y HTW Berlin, Ginebra, 2015.

¹⁶⁹ Tal situación es conocida en la literatura económica como “enfermedad holandesa”, en referencia a la apreciación del florín que siguió al descubrimiento de amplias reservas de gas en ese país, y que acarreó serios efectos negativos para su industria.

Por añadidura, un peso subvaluado significa elevados precios internos de los productos transables, en particular los de la canasta de alimentación, lo que afecta el salario real y reduce el mercado interno. Sin controles ni regulaciones de ningún tipo para la exportación, la comercialización de los productos del campo hace que la población argentina quede pagando el precio del pan o la carne a precios internacionales, o sufra el encarecimiento de productos de consumo popular porque estos ya no ocupan la extensión necesaria para abastecer el mercado interno, habida cuenta del auge de la soja.

3.3. Acotar la renta agrícola para sostener el desarrollo

Vemos así plantearse, a dos siglos de distancia, un problema parecido al analizado por David Ricardo, en donde la renta agrícola corre el riesgo de acaparar una parte excesiva del ingreso nacional en desmedro de la industria y del nivel de vida de los trabajadores. La solución al problema consiste en que el Estado capte la diferencia entre el costo local y el precio externo.

Junto con un tipo de cambio competitivo, el gobierno podría implementar mecanismos de redistribución que establezcan los incentivos requeridos para avanzar en la transformación productiva. Un mecanismo posible podría ser cobrar impuestos sobre las ganancias extraordinarias de las producciones primarias que resultan de la renta diferencial aumentada por el peso subvaluado, y con ellos financiar las transferencias con las que se compensaría la mayor carestía de los alimentos; la dificultad para aplicar tales medidas radica en la capacidad de cobrar impuestos directos a los productores y a los propietarios rurales.

Un instrumento alternativo es fijar retenciones a las exportaciones de ciertos productos primarios, que moderan los precios internos de esos bienes y entregan recursos al fisco para financiar la política industrial. Este instrumento, más sencillo, ha dado buenos resultados en la Argentina, tanto en la segunda mitad de los años 1960 (con la “devaluación compensada” por retenciones, de Krieger Vasena) como después de 2002 (hasta que la inflación erosionó la devaluación real del peso). En vista de la fuerte expansión del área sembrada y la producción agrícola, y de la valorización de la tierra en la zona pampeana, no puede decirse que este esquema haya sido perjudicial para los principales productores agrícolas ni los terratenientes.

Lo que no quiere decir que no vayan a oponerse a él con todas sus fuerzas, como se ha visto en la historia reciente.

IV. El sector agrario en las relaciones de fuerzas

1. “El campo” en la simbología y en la alianza social reaccionaria

Para comenzar esta parte del análisis, recordemos como ejemplo, que en la crisis de la resolución 125/2008, cinco patronales rurales lograron ocupar el lugar del “campo”, y “el campo” (el suyo), paso a ser “la Patria”. Cualquier cuestionamiento pasaba a ser un acto antinacional, tal como fue compartido entonces por vastos sectores de la sociedad argentina. Tal operación simbólica es el resultado del poder que ostentan los dueños de la super-renta agraria. El error del gobierno de entonces fue desconocer que las innovaciones tecnológicas, la concentración empresaria del sector agrario, su financierización y articulación externa, le otorgaban un peso en la dinámica política que no tenía desde antes de 1930.

El sector agrario también cuenta (y juega) en las relaciones de fuerzas con un potente capital simbólico, representado por la idea “del campo”. Las imágenes que son referenciadas por los medios dominantes nos muestran a la “gente de campo” en una relación que parece idílica entre el patrón y el peón, que trabajan ambos de sol a sol; también remiten a los viejos fondos míticos de la Argentina del Centenario (1910), donde las riquezas de las vacas y de las mieses permitía un país ordenado, respetado en lo internacional (era y es de buen tono decir que la Argentina era la octava potencia del mundo, nada menos, antes que el populismo radical primero, peronista después, lo arruinaran todo).

Si alguna vez existieron esos modos económicos y esas maneras sociales, que quedan desmentidas por el “Informe Biale Massé”¹⁷⁰, el modo de explotación agropecuaria en nuestros días poco tiene de idílico, mítico,

¹⁷⁰ Véase Juan Biale Massé, *Informe sobre el estado de las clases obreras argentinas*, Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 2010 (primera edición en 1904).

aunque sí ordenado, a veces con la activa colaboración de aquellos que debían defender los derechos de los trabajadores rurales.

2. La realidad del sector agrario

La realidad del sector agrario en 2017 abarca desde las más modernas formas de explotación, como la siembra directa, hasta las posibilidades que brinda el silo-bolsa para esperar el mejor momento de venta, ya sea según lo marca la bolsa de Chicago o la simpatía de los propietarios (del campo, de los silos-bolsa) hacia los gobiernos existentes.

Rara vez un solo actor puede pesar de modo decisivo en la dinámica política, y obtener una decisión acorde con sus intereses. El sector agrario no fue una excepción, sobre todo si consideramos como un caso de estudio la crisis que provocó el proyecto gubernamental de retenciones móviles a la soja, ocurrido en 2008 en Argentina.

Allí convergieron varios factores, tanto económicos como sociales, que obtuvieron los resultados políticos que buscaban. Desde el punto de vista económico, el sector agrario había experimentado grandes transformaciones y avances tecnológicos, como vimos; las modalidades de explotación ya no correspondían a viejos comportamientos, sino que la acumulación era realizada con una fuerte articulación entre los mayores propietarios de tierras, los *pooles* de siembra y las multinacionales del sector.

Por el lado social, existía una oposición muy marcada a las políticas del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, oposición que podía abarcar las acciones en materia de derechos humanos, el desendeudamiento externo, una mayor y mejor distribución del ingreso a favor de los trabajadores. En síntesis, había otros actores sociales, no siempre ligados al campo –como los sectores medios urbanos– que rechazaban la política del gobierno, sus modos, sus fines (o en ese orden, todo junto).

Todos aquellos que sintieron que la salida de la crisis del 2001 los había perjudicado, y estaban descontentos con el cariz de los acontecimientos, aprovecharon el reclamo del “campo” para unir sus fuerzas. La oposición política-partidaria, por entonces atomizada, no dejó pasar la ocasión.

Quizás el gobierno de entonces no logró comprender que ese “campo” era un “campo” bien diferente del tradicional. No era la vieja oligarquía (aunque en gran parte sucesora y continuadora de sus *habitus*), sino que el gobierno enfrentaba una articulación de actores adversos, desde

los intelectuales antiperonistas hasta el sector financiero más especulativo, pasando por los grandes grupos mediáticos en posición monopólica, cuyo eje fueron los reclamos de ese “campo”.

La “oligarquía terrateniente” no había desaparecido de la historia, sino que adoptaba otras formas, y fue capaz de concitar el apoyo –a veces pasional– de otros sectores que sólo tenían la tierra que estaba en las macetas de sus balcones, en barrios de clase media urbana.

Veamos ese núcleo del “nuevo campo”. Como ya observamos en el cuadro 19, son alrededor de 4.500 productores sojeros (el 6% del total) que generan el 54% de la soja; si se le suman otros 5.800 productores, se llega a casi el 70% de la producción de soja. Son datos de 2007 y desde entonces la concentración no parece haber disminuido, sino que por el contrario, es probable que haya aumentado.

Esta aglomeración de terratenientes y empresarios, unida a su forma de proceder, cuadra en la tercera acepción de “oligarquía” del Diccionario de la Real Academia: “conjunto de algunos poderosos negociantes que se aúnan para que todos los negocios dependan de su arbitrio”.

En los años 1940 –y en especial desde 1945– terminó la hegemonía del sector agrario y comenzó la del industrial; después, con la globalización –que es también de los negocios– busca imponerse el fenómeno inverso, ahora con el poder compartido con los sectores financiero y de la comunicación. Pero lo que entonces era un resultado del predominio real de la industria, en este momento es una construcción artificial, porque en los hechos el sector agrario es el preponderante en las exportaciones, pero no lo es en el empleo ni en el valor agregado (véanse los gráficos 8 y 9 de este capítulo). Lo cual marca también la fortaleza de su capital simbólico a la hora de concitar apoyos de otros actores en las relaciones de fuerza y obtener decisiones favorables a sus intereses.

3. Las alternativas

El sector pampeano y el extra pampeano son esenciales para el funcionamiento económico nacional. El pampeano es el único que en la actualidad crea excedentes de magnitud en el comercio exterior e inserta eficientemente al país en el esquema agrario internacional. El extra pampeano provee al mercado interno de los alimentos diferentes a la carne y los cereales y de materias primas para distintas ramas industriales; además, vive

en él la mayor parte de la población rural. A nuestro juicio, ambos sectores requieren profundas reformas, que tendrán repercusiones trascendentes en el conjunto de la vida nacional.

La forma cómo la sociedad argentina resuelva –por acción o por omisión– el funcionamiento del sector agropecuario, será decisivo no sólo para el sistema económico y las condiciones generales de vida, sino también para el sistema político. Serían dos países muy diferentes aquellos en los que predominara una alianza entre los productores agrarios conservadores y las empresas transnacionales; o aquel otro industrial con fuerte base agraria y muy importante participación estatal o mixta. La posibilidad de uno u otro radica en gran parte en el destino que se le dé al excedente generado por el sector agrario.

En una visión integradora de la Argentina, que también es una determinada construcción de poder, no se trata de contraponer agro o industria, en un contrapunto como “civilización y barbarie” pero al revés (según la opinión de cada cual, el campo será la civilización y la industria la barbarie, o la inversa). Plantear la cuestión en esos términos no es sólo simplista –que está bien que las cosas sean simples– sino que es errado, al menos desde el punto de vista del Estado, y es limitado, desde la perspectiva de la reflexión política.

Nadie niega la importancia de la producción agrícola y ganadera, ni su potencial para contribuir al desarrollo de la Argentina; pero así como el sector agrario genera poder desde su área, entendido como la capacidad de establecer o modificar decisiones políticas que lo favorezcan, también enfrenta serios problemas. Por ejemplo, los planteados por el monocultivo, el desequilibrio regional y el deterioro tanto de los suelos como del medio ambiente, para mencionar también algunas de las consecuencias negativas de su formidable expansión tecnológica.

De allí que este no sea un problema exclusivamente agrario, que es posible resolver en términos técnicos, sino que cualquier sector importante –como lo es “el campo”– en las relaciones de fuerzas lidia con la dimensión política, y otros actores, y otros sectores, y otros capitales simbólicos, que también pueden tener, o tienen, la posibilidad o la realidad del progreso técnico.

La capacidad de convocar ámbitos alejados del “campo” para defender los intereses agrarios, demuestra que las interrelaciones en los procesos de acumulación económica también pueden existir en el ámbito político (aun-

que no sean trasladables a la perfección, y a veces hasta sean involuntarias o contraproducentes). Ahora esos negocios suelen ser multisectoriales, con primacía de las finanzas, como son multisectoriales las construcciones políticas que las sostienen (o que son apoyadas, cuando no creadas, desde los grupos de interés económico). Un proyecto popular liderado por trabajadores y empresarios nacionales debe asumir esa dimensión multisectorial, que naturalmente incluye al sector agropecuario, dentro de una estrategia nacional de reindustrialización, diversificación exportadora y redistribución progresiva del ingreso.

Tal proyecto es muy distinto de la visión que, basada en la doctrina de las “ventajas comparativas”, busca imponer de nuevo la idea del “campo” como motor del desarrollo. Creemos que valorar un solo sector económico, aunque sea “el campo”, por más riqueza hasta simbólica con la que cuente, es sobreestimar en lo político determinadas realidades en desmedro de otras, por supuesto; pero sobre todo es, en lo económico, la imposición de un determinado modelo de características sociales excluyentes y por lo tanto carente de sustentabilidad económica de largo plazo.

CAPÍTULO 7

EL SECTOR FINANCIERO

A. La teoría

Cuando hablamos del sector financiero, nos encontramos frente al campo de la economía donde el desfase entre la teoría y la práctica es el más amplio y evidente. Así, mientras el mundo ha sufrido reiteradas crisis financieras en las últimas décadas, con la crisis de 2008 que adquirió dimensiones gigantescas, la teoría económica dominante todavía fundamenta sus modelos en la hipótesis de “mercados financieros eficientes”, gracias a los cuales las economías tienden siempre a un equilibrio general óptimo para todos los agentes.

Esta teoría nos explica que no existen crisis financieras endógenas, sólo perturbaciones provocadas por *shocks* exógenos, siempre causados por la torpe y nociva intervención del Estado. Tampoco existe poder alguno en manos de las instituciones financieras, que serían meros intermediarios que no hacen más que facilitar las transacciones de compra y venta de instrumentos financieros deseadas y decididas por los demás agentes económicos.

Existe, por cierto, otra tradición teórica que sí busca explicar el funcionamiento de un sistema propenso a desequilibrios y crisis recurrentes,

constituido por instituciones financieras activas y con fuerte influencia sobre la sociedad y la economía (es decir, sobre la política). Pero no es esta última la que predomina, ni en la academia, ni en la prensa, ni en la mayoría de los Bancos Centrales y gabinetes ministeriales. Daremos en esta primera sección una breve reseña de estas dos corrientes teóricas.

I. Las finanzas en la teoría neoclásica: intermediarios pasivos y mercados eficientes

1. Un sistema financiero compuesto por intermediarios pasivos

La teoría convencional considera que la actividad financiera es un comercio como cualquier otro, nada más que en vez de la compraventa de lavarropas, por ejemplo, es compraventa de activos financieros. Por cierto, esta actividad tiene un papel destacado, ya que debe movilizar buena parte del ahorro de la sociedad y canalizarlo con eficiencia al financiamiento de la inversión. Pero ello no les otorga a los intermediarios financieros ningún poder particular: “En un mercado competitivo de crédito y de los depósitos, y sin intervención del Estado, el banquero privado no posee ningún poder especial. Nada distingue su actividad de la del productor de automóviles o de televisores. Así como el fabricante de muebles no puede forzar la venta de sus muebles ni el abogado la de sus alegatos, tampoco el banquero puede forzar su venta de créditos. Su poder monetario no existe”.¹⁷¹

Para la teoría económica neoclásica, las entidades financieras en general y los bancos en particular son intermediarios pasivos. De acuerdo al “teorema de Modigliani-Miller”,¹⁷² las empresas determinan sus niveles de producción e inversión de manera independiente de las modalidades de financiamiento (por ejemplo, con la emisión de acciones o la contratación de créditos). Si existen múltiples canales de financiamiento posibles, entonces

¹⁷¹ J. J. Rosa y M. Dietsch, *La répression financière*, Paris, Bonnel, 1981, p. 33.

¹⁷² Véase F. Modigliani y M. Miller, “The theory of capital, corporation finance and the theory of investment”, *American Economic Review* 48, junio de 1958.

“los bancos no pueden más que responder a los gustos y a las oportunidades de los demandantes y oferentes de activos de portafolio, los bancos son simples intermediarios y el rol de un sistema bancario competitivo es pasivo en el equilibrio general”.¹⁷³ Si los bancos quisieran apartarse de los deseos de sus clientes, entonces éstos podrían recurrir a la “finanza directa” y obviar una intermediación distorsionante.¹⁷⁴

De acuerdo con esta visión, son los mecanismos anónimos de mercado, no la arbitrariedad de los intermediarios, los que asignan los recursos financieros. Por una parte, la tasa de interés premia la renuncia al consumo presente, y determina la cantidad de ahorro que fluye al sistema financiero: cuanto mayor es la tasa, más ahorro es generado en la economía. Por otra parte, la competencia entre las empresas por el ahorro privado ordena las oportunidades de inversión según su rentabilidad: pedirán financiamiento las empresas cuyos proyectos puedan generar ganancias superiores a la tasa de interés. Cuanto mayor es la tasa de interés, menor será la demanda de crédito. Así, la tasa de interés fijada en el mercado es el precio que equilibra la oferta de fondos (el ahorro) y la demanda de crédito, y lo canaliza a los empleos de mayor rentabilidad.

Desde esta perspectiva, el gobierno (o el Banco Central) no debe interferir en el mercado, fijando una tasa de interés demasiado baja, con la creencia de que así incentiva la inversión y el crecimiento. Si así lo hiciera, disminuirá el ahorro y habrá más demanda de crédito que oferta de fondos. Habrá racionamiento del crédito, que en vez de distribuirse según la oferta y la demanda, lo será de acuerdo a influencias extraeconómicas, favoritismos políticos o corrupción.¹⁷⁵

¹⁷³ E. Fama, “Banking in the theory of finance”, *Journal of Monetary Economics* 6, enero de 1980, North-Holland Publishing Company, p. 46.

¹⁷⁴ Las expresiones “finanza directa” y “finanza indirecta” fueron introducidas por J. Gurley y E. Shaw en *Money in a theory of finance*, Washington DC, The Brookings Institution, 1960. Mediante la primera, los ahorristas compran los títulos emitidos por los prestatarios finales (por lo general a través del mercado financiero), mientras que en la segunda ese proceso se descompone en dos partes: el ahorrista deposita su dinero en un intermediario financiero, y el intermediario concede préstamos a los prestatarios. Esta separación permite que las condiciones de plazo y tasa de interés puedan diferir entre los depósitos (típicamente más líquidos) y los créditos (que en general devengan tasas de interés mayores).

¹⁷⁵ R. McKinnon, *Moneda y capital en el desarrollo económico*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), 1974, pp. 30 y 86.

2. Un sistema eficiente y que favorece la estabilidad

Además de la tasa de interés que los prestatarios aceptan pagar, los intermediarios financieros deben tener en cuenta el riesgo de las operaciones de crédito, con el apoyo eventual de unas pocas grandes calificadoras de riesgo. Asimismo, los depositantes debieran evaluar la solidez de los intermediarios financieros a quienes entregan sus ahorros. Muchos economistas y políticos confían en que los agentes privados realizan esas evaluaciones, y lo hacen mejor de lo que podrían hacerlo supervisores estatales. De allí surgió una exagerada confianza en la autorregulación del sistema financiero: hasta se dijo que aunque el endeudamiento creciera con rapidez, mientras el crédito fuera provisto por y para agentes privados, una crisis sería imposible, ya que el sector privado siempre estaría atento a la necesidad de honrar sus deudas.¹⁷⁶

La supuesta capacidad de los mercados financieros para evaluar de la mejor manera posible tanto los rendimientos futuros como el riesgo de los distintos activos financieros lleva al postulado de “eficiencia de las finanzas”. Según este postulado, los mercados financieros condensan toda la información disponible para fijar los precios de los activos financieros presentes y futuros; éstos reflejan las anticipaciones de todos los agentes económicos, las que a su vez se distribuyen según las probabilidades objetivas contenidas en el modelo “verdadero” de la economía.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Ese postulado fue defendido a fines de los años 1980 por el ministro de finanzas británico Nigel Lawson, y conocido como la “Ley de Lawson”; axioma pronto desmentido por la crisis de la libra esterlina de 1992 y la salida del Reino Unido del Mecanismo Europeo de Tipos de Cambio. Véase A. O’Connell, *Macroeconomic Policy in Developing Countries within the Current International Financial Architecture*. Mimeo, 2006. Artículo preparado para UNCTAD, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2006*.

¹⁷⁷ Que los mercados financieros reflejen en alguna medida las anticipaciones de los agentes y se adapten con rapidez a nuevas informaciones que las alteren es evidente; que esas anticipaciones sean las “correctas” (para así guiar “con eficiencia” la asignación de recursos) es una petición de principio. En realidad, supone la existencia de información perfecta y que ésta sea interpretada del mismo modo por los agentes para calcular los rendimientos futuros de los activos financieros y, por ende, fijar sus precios. El inconveniente, desde el punto de vista teórico, es que esa uniformidad suprime las transacciones financieras: si todo el mundo sabe (o cree saber) que un activo aumentará un 10%, nadie lo venderá por menos de ese precio, nadie lo comprará por un precio superior, y no traerá ningún beneficio intercambiarlo al precio que todos anticipan. Las transacciones financieras existen porque hay incertidumbre y por lo tanto diferentes anticipaciones. Pero en tal caso, no todas ellas pueden ser ciertas al

Así, la hipótesis de la eficiencia de los mercados financieros completa en teoría el modelo del equilibrio general, que pasa a ser un equilibrio general intertemporal, obtenido mediante el conjunto de precios presentes y futuros. Pero, además, afirma que los valores de los activos financieros que en él se forman son los correctos, es decir que reflejan la economía real. Si existen fluctuaciones económicas es debido no al funcionamiento mismo del sistema financiero sino a las innovaciones que cambian los parámetros estructurales de la economía y que no estaban todavía incorporadas en el modelo “verdadero” de la economía.¹⁷⁸

En un plano también teórico, pero menos abstracto, el sistema financiero es considerado un factor de estabilidad en la medida en que permitiría “alisar” el gasto de los agentes. Si por ejemplo una familia, una empresa o un gobierno deben enfrentar una reducción temporal de sus ingresos, pueden tomar dinero en el mercado financiero para mantener (o no disminuir en demasía) sus niveles de consumo o inversión, y devolver el préstamo cuando recuperen un nivel normal de ingresos. De este modo los mercados financieros hacen que el gasto sea menos volátil, y más estable la evolución macroeconómica.

En síntesis, según esta corriente teórica, un sistema financiero competitivo es neutro en cuanto a la asignación de recursos, y los intermediarios financieros que lo componen solamente pueden ejecutar pasivamente las decisiones de los agentes económicos no financieros. No habría entonces razón para temer que el sistema financiero concentre riquezas y poder en desmedro del sector productivo, y menos aún del propio poder político: no

mismo tiempo. Habrá errores, precios que no reflejan los “valores fundamentales”, decisiones basadas en anticipaciones equivocadas y un resultado final sub-óptimo... y eventualmente catastrófico: pensemos en las “profecías autocumplidas” y la aparición periódica de “manías, pánicos y *crashes*”, para retomar el título del libro clásico de Charles Kindleberger. Tenemos entonces una paradoja: un mercado financiero “eficiente”, en el que nadie puede cometer errores (un error llevaría a imperfecciones, causa de “ineficiencia”), no tendría razón de ser ya que si todos hacen las mismas anticipaciones (correctas), nadie podría esperar hacer un beneficio operando en ese mercado. Para existir, un mercado financiero requiere de incertidumbre e imperfecciones, pero entonces no garantiza una asignación eficiente de los recursos. Postular la existencia de “mercados financieros eficientes” es incurrir en una *contradictio in adjecto* (contradicción entre el sustantivo y el adjetivo). Véase Bernard Guerrien, *Dictionnaire d'analyse économique*, La Découverte, París, 2002, pp. 322-330.

¹⁷⁸ Véase M. Aglietta, con la colaboración de Pepita Ould-Ahmed y Jean-François Ponsot, *La monnaie entre dettes et souveraineté*, París, Odile Jacob, 2016, pp. 34 a 40.

tendría lugar en las relaciones de fuerzas. Pero además, su funcionamiento tiende a reducir la inestabilidad de la economía y a brindar a los agentes económicos la perspectiva del futuro que mejor refleja el modelo “verdadero” de la economía real, lo que facilita las decisiones de ahorro e inversión.

Si aceptamos este marco teórico, no sería necesario establecer regulaciones especiales sobre el sistema financiero, ni para evitar su indebida dominación sobre la economía y la política, ni para reducir la inestabilidad macroeconómica y evitar las crisis financieras. Al revés, al intervenir en las finanzas los gobiernos reducirían el ahorro y la inversión, politizarían la economía y la harían más inestable.

II. Las finanzas como activo motor del desarrollo y factor de crisis

1. La importancia teórica del sistema bancario

1.1 Instituciones activas que inciden sobre la economía real

Una tradición teórica alternativa analiza el sistema financiero sobre la base de una interpretación de la experiencia histórica y de las instituciones financieras realmente existentes, antes que de postulados teóricos abstractos. Autores como Knut Wicksell, y luego Joseph Schumpeter, han considerado que el rol del sistema bancario¹⁷⁹ constituía una dimensión teórica fundamental, y que no sólo es importante desde el punto de vista práctico.

En primer lugar, esta corriente constata que los bancos hacen mucho más que facilitar los intercambios que los agentes no financieros podrían hacer sin ellos mediante la “finanza directa”. Mientras que en el marco de esta última la compra de un activo financiero requiere de un ahorro previo, un banco puede conceder un crédito (o descontar una letra de cambio o un pagaré, entre otros) sin ese requisito. No necesita recibir depósitos de ciertos agentes para prestárselos a otros: genera esos depósitos en el acto de conceder un préstamo y de acreditar su monto en la cuenta del beneficiario.

¹⁷⁹ Compuesto por bancos comerciales y un Banco Central que oficia de prestamista de última instancia, o sea como “banco de los bancos”.

En otros términos, crea moneda *ex nihilo* (desde la nada).¹⁸⁰ En ese marco, los bancos pueden fijar la tasa de interés sobre los préstamos y satisfacer con gran flexibilidad las demandas de crédito que reciben a esa tasa.¹⁸¹

De este modo, los bancos cuentan con considerable autonomía para distribuir el crédito y fijar su costo, e influyen por consiguiente sobre la economía “real”. Diversos autores han basado sus teorías dinámicas en esa función del sistema bancario, mostrando cómo el destino específico de los créditos incide sobre el nivel de actividad, los precios relativos, las técnicas empleadas, la composición del consumo y la distribución del ingreso. Nada menos. Wicksell construyó así su teoría del proceso acumulativo (inflacionista o deflacionista según el nivel de la tasa de interés monetaria comparada con la “tasa natural”), Hayek su teoría de los ciclos económicos y Schumpeter su teoría del desarrollo económico.¹⁸²

Además de elegir el tipo de financiamiento (para el consumo, la inversión o los gastos corrientes), el tipo de agente (sector público, familias, empresas grandes o chicas u otros intermediarios financieros) y el sector económico al que destinan sus créditos, los bancos pueden escoger concentrar su financiamiento en determinados grupos empresariales.

Es así como se ha desarrollado en muchos países una vinculación entre bancos y grandes empresas que dieron lugar a un “capitalismo financiero”, cuyos primeros análisis debemos a Hilferding.¹⁸³ Esto potenció en algunos casos la formación de fuertes conglomerados industriales en

¹⁸⁰ Joseph Schumpeter observaba que “mucho más realista es decir que los bancos ‘crean crédito’, o sea, que crean depósitos en el acto de prestar, en vez de decir que prestan los depósitos que se les ha confiado”. Véase su *Historia del análisis económico*, Barcelona, Ariel, 1971 (edición original de 1954), p. 1208.

¹⁸¹ Knut Wicksell considera que, a diferencia de lo que ocurre en una “economía de crédito simple” en donde predomina la finanza directa “de persona a persona”, en una “economía de crédito organizado” (con bancos) la tasa de interés puede diferir significativamente de la “tasa natural” de interés, determinada por la rentabilidad del capital, y dar origen a procesos acumulativos de expansión o contracción del crédito. Véase su *Interest and Prices*, New York, A. M. Kelley, 1965 (edición original en alemán de 1898), pp. 39-41, y *Lectures on Political Economy*, vol 2, Londres, Routledge and Keagan, 1935, p. 194.

¹⁸² Véase Friedrich Hayek, *Prices and production*, Londres, Routledge, 1931; y Joseph A. Schumpeter, *The theory of economic development*, Harvard University Press, 1934 (edición original de 1911).

¹⁸³ Rudolf Hilferding, *El capital financiero*, Madrid, Tecnos, 1973 (edición original: Viena, 1910).

Europa y Asia (los *keiretsu* japoneses y *chaebol* coreanos, por ejemplo) que lideraron el desarrollo de esos países. En otros casos (en especial en Chile y Argentina hacia fines de los años 1970 y principios de los 1980) condujo a la formación de “grupos económicos” cuyos dueños utilizaron los bancos que controlaban para generar masivos autopréstamos con los cuales adquirir numerosas empresas; varios de esos grupos quebraron entre 1980 y 1983.

Otro tipo de asociación entre bancos y empresas puede favorecer un desarrollo más sustentable y menos concentrador, como es el caso de la banca cooperativa, pública o regional en la medida en que tengan por especialidad el apoyo a pequeñas y medianas empresas, nuevos emprendimientos y cooperativas. Vemos que el sistema financiero, lejos de estar compuesto de intermediarios pasivos, tiene un impacto fundamental en el funcionamiento de la economía, lo que por cierto incluye la estructura de la propiedad.

1.2. El ahorro no es una precondition de la inversión

En este cuadro teórico alternativo en el cual el crédito no proviene del ahorro, el ahorro ya no es la precondition de la inversión como postula la visión neoclásica.

Este punto merece ser analizado con detenimiento, ya que en las relaciones de fuerza uno de los argumentos más utilizados por el neoliberalismo es la necesidad primera de obtener confianza, confianza que promueve el ahorro, ahorro que genera inversión. En realidad puede darse la causalidad inversa: una empresa que toma un crédito bancario para invertir y consigue incrementar su producción, ventas y ganancias, genera un aumento de su ahorro (en la forma de ganancias no distribuidas) con el cual puede cancelar su deuda. El aumento del ahorro es entonces el resultado de la inversión, y no una premisa. Transpuesto al plano macroeconómico obtenemos el resultado de Keynes: un aumento de la inversión agregada genera un aumento del producto interno y de los ingresos de los agentes económicos, lo cual lleva a un mayor nivel de ahorro global, de manera que *ex post*, ahorro e inversión alcanzan el equilibrio.

Las consecuencias para la política económica son importantes. Ya no convendría aumentar la tasa de interés con el argumento de que así aumenta el ahorro y, por lo tanto, la inversión. Por el contrario, una tasa de interés demasiado elevada desalentará la inversión, el producto y los ingresos

globales, y reducirá por consiguiente el volumen total del ahorro. Las altas tasas de interés benefician a los rentistas y al propio sistema financiero, pero no a la economía en su conjunto. Tampoco son garantía de canalizar el financiamiento hacia los agentes más eficientes y los usos más rentables, como analizaremos en el punto siguiente.

2. El mercado financiero no es un mercado como cualquier otro

2.1. Manejo de la información y personalización de las transacciones

En un mercado común, poco le importa al vendedor la identidad de quien le compra, y viceversa. Al primero le importa recibir el pago, al segundo que el bien o servicio cubra sus necesidades. Por el contrario, importa y mucho en el mercado financiero saber quién recibirá el dinero del crédito y qué uso le dará, ya que de ello depende en gran medida su capacidad de repago. Así, mientras es razonable vender un bien o servicio al mejor postor, sin importar la identidad del adquiriente que muchas veces es anónimo, no es prudente conceder un crédito o confiar sus ahorros a quien prometa pagar la tasa de interés más elevada, sin más informaciones sobre la persona o la institución, ya que bien podrían no devolver el dinero.

Encontramos aquí el problema llamado de “selección adversa”. Si seguimos la indicación del sistema de precios (la tasa de interés) no quedan seleccionados siempre los mejores proyectos, aquellos que prometen la rentabilidad más elevada, sino los emprendimientos más riesgosos: más allá de determinadas tasas de interés, las empresas que demandan crédito son las que ya están al borde de la quiebra y piden liquidez cueste lo que cueste, o bien son especuladores, o estafadores. Una conducta prudente de los banqueros los debería incitar a examinar los proyectos a financiar y estimar sus probabilidades de éxito, además de considerar la personalidad, antecedentes y respaldo de los prestatarios. Además, debería comprobar el buen uso del dinero prestado y realizar un seguimiento del proyecto en cuestión.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Joseph E. Stiglitz, “The role of the State in financial markets”, en *Proceedings of the World Bank, Annual Conference on Development Economics, 1993*, Washington DC, marzo de 1994, p. 23. Del mismo modo, los inversores no debieran apresurarse en

Mucho difieren estas tareas de la visión de agentes financieros que serían meros intermediarios pasivos, que responden como autómatas al mecanismo de los precios, entendidos aquí como la demanda de crédito a determinada tasa de interés (confiando en la autoevaluación de los demandantes de crédito), en el marco de un mercado de participantes anónimos y con información perfecta. En los hechos, los mercados financieros tienen por característica no sólo funcionar en un marco de incertidumbre (sin la cual no tendrían razón de ser, como se explica en la nota 177), sino en uno en el que la información es asimétrica: el prestamista y el prestatario no acceden al mismo nivel de información, lo que puede originar entonces un “riesgo moral”, cuando una de las partes que conoce mejor que la otra su propia situación, proyectos e intenciones, busca sacar provecho de esa mejor información en desmedro de la otra parte.

Además, generar información insume costos, y los bancos tratan de reducirlos a través de modelos sobre la base de ciertos datos básicos de los prestatarios, además de solicitar garantías para los créditos. Esto último entrega una información sobre el pasado del demandante del crédito (si ha podido o no acumular un capital que sirva de garantía), pero no sobre la valía de sus proyectos a futuro. Tal comportamiento discrimina en contra de nuevos emprendimientos y tiende a castigar la innovación. Pero peor es desentenderse por completo de a quién se otorga préstamos, como tiende a ocurrir con la creciente “titulización” de los créditos bancarios, que analizaremos más adelante, y que ha sido un factor importante en el estallido de la crisis financiera internacional de 2008.

2.2. Los procesos acumulativos y el ciclo financiero

Los mercados financieros presentan otro rasgo distintivo, de gran importancia: son propensos a procesos acumulativos en los cuales el aumento (o la disminución) del precio de un activo no disminuye (o aumenta) su demanda. Este es el mecanismo de las “manías” especulativas, en las cuales los agentes económicos compran a crédito un activo determinado (en

confiar sus ahorros a instituciones o financistas que ofrecen los mejores rendimientos; éstos, más que “genios de las finanzas” o descubridores de los mejores proyectos a financiar, suelen ser bancos en dificultades o meros estafadores, como Charles Ponzi o Bernard Madoff.

general un activo financiero o un bien inmobiliario), haciéndolo aumentar de precio. Esto, en vez de disminuir su demanda como ocurriría con un bien o servicio cualquiera, tiende a aumentarla, no solamente porque los agentes pueden anticipar nuevos incrementos en el precio de ese activo, sino porque tienen la posibilidad de ampliar sus compras, ya que al aumentar su precio también aumenta el valor de la garantía para obtener nuevos créditos.

Este proceso puede prolongarse de modo considerable, pero si en algún momento se invierten las anticipaciones sobre los precios del o los activos objetos de la especulación (considerados demasiados altos por algunos tenedores) y éstos empiezan a bajar, la caída puede ser estrepitosa. En efecto, si los precios dejan de subir (como ocurrió con el mercado accionario de Estados Unidos en 1929 y con su mercado inmobiliario a principios de 2007), los bancos reducen sus nuevos préstamos y los agentes deben vender parte de sus activos para devolver los créditos ya contraídos. Esto a su vez hace bajar más los precios del activo, y de golpe desaparecen los créditos bancarios y los compradores del mercado. Se pasa así de la “manía” al pánico, y del pánico al *crash*. El derrumbe de los precios lleva a ventas de emergencia y quiebras (o desalojos). El mercado financiero es incapaz de establecer por sí mismo un nuevo precio de equilibrio; una intervención decidida del Estado es necesaria para estabilizar el mercado.

Esta sucesión de etapas de auge y de depresión acentuada por el crédito dista mucho de ser una excepción en el funcionamiento del sistema financiero. Es más bien la forma en que tiende a funcionar de manera espontánea, sobre todo en la ausencia de políticas públicas que busquen prevenirla. En realidad, las reglas prudenciales que rigen a los sistemas bancarios (establecidas por los acuerdos de Basilea entre los principales bancos centrales),¹⁸⁵ tienden a alentar este comportamiento pro-cíclico.

¹⁸⁵ Los acuerdos de Basilea consisten en un conjunto de recomendaciones sobre la supervisión bancaria adoptado por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, cuyo secretariado funciona en esa ciudad suiza. Este Comité reúne a los bancos centrales de los países del G-20 más los de otras jurisdicciones que juegan un rol importante en las finanzas internacionales, como Luxemburgo, Singapur y Suiza. Su objetivo es reforzar y armonizar las normas de supervisión aplicadas sobre los bancos más implicados en las transacciones financieras internacionales, para así evitar una “competencia regulatoria” que buscaría atraer a dichos bancos a las jurisdicciones con las normas prudenciales más laxas, lo cual aumentaría la fragilidad de todos los sistemas financieros. Así, el acuerdo de Basilea I (de 1988) estableció que esos bancos debían constituir un capital de por lo menos 8% de sus activos ponderados por el riesgo. Este dependía del tipo de préstamo

En efecto, el capital que los bancos deben tener para otorgar una cierta cantidad de créditos depende del riesgo de incumplimiento que les es atribuido a esos créditos.

Así, durante los períodos de auge, puesto que el riesgo percibido es bajo, el volumen de crédito puede expandirse en gran cantidad sin que los bancos deban acumular mucho capital. Pero cuando el auge llega a su fin, el riesgo crediticio crece, y la colocación que parecía segura ahora es de alto riesgo. Por consiguiente, el requisito de capital bancario correspondiente a un determinado volumen de crédito aumenta, los bancos retraen su oferta de crédito nuevo y reclaman el pago de los préstamos que llegan a vencimiento. Esto a su vez deteriora más la capacidad de repago y el riesgo crediticio, en un proceso contractivo simétrico (pero en general más brutal) al que se conoció durante el auge. En síntesis, el crédito tiende a ser sobreabundante cuando es menos necesario, y escaso cuando es más necesario. Así, es frecuente la acumulación de deudas durante los auges, que si no son utilizadas para aumentar en proporción la capacidad de repago, preparan una ola de incumplimientos y quiebras durante las recesiones.

2.3. Externalidades que genera el sector financiero

Otro rasgo característico del sistema financiero es la magnitud extraordinaria de las externalidades que genera. Esto significa que el impacto del buen o mal funcionamiento del sistema financiero excede en mucho a las ganancias o pérdidas de los agentes que participan en las transacciones financieras. Si el financiamiento está bien orientado, entonces juega un papel central en el desarrollo económico: aumenta y moderniza el capital productivo, introduce innovaciones tecnológicas y organizacionales, desarrolla infraestructura y promueve el cambio estructural. Esto a su vez sostiene la demanda y también el ahorro por los ingresos que el

y del prestatario: se suponía que los bonos del tesoro de un país desarrollado no tenían riesgo; a una deuda calificada AAA se le atribuía una ponderación de 20%, a un crédito hipotecario 50%, a una deuda corporativa normal 100%. Con Basilea II (adoptada en 2004) se flexibilizó la atribución del riesgo y se la delegó en gran medida al propio banco o a agencias de riesgo. De este modo, se subestimó el riesgo de los préstamos en las fases de auge, lo que alimentó las burbujas especulativas. Esto no fue corregido en el acuerdo de Basilea III (2010).

crecimiento económico genera y distribuye, lo cual permite cumplir con las deudas emitidas.

En cambio, las externalidades son en extremo negativas si el sistema financiero concentra su financiamiento en colocaciones de corto plazo y dopa el consumo de las clases altas, la especulación y la fuga de capitales, todo lo cual favorece la inestabilidad financiera y, tarde o temprano, lleva a una crisis. Esta crisis no queda limitada a las entidades financieras que tuvieron una conducta imprudente, ni a los agentes que trabajaban con ellas. El contagio opera a través de los préstamos interbancarios, la valuación de los activos y la calidad de la cartera de los bancos: con la retracción del crédito y de la demanda agregada, aun los deudores con buenos proyectos de inversión pueden caer en la insolvencia. La debilidad percibida de los bancos tiende a restringir los préstamos interbancarios y puede también generar un retiro generalizado de depósitos que llevaría a una implosión del sistema financiero y a la paralización del sistema de pagos de la economía.

Ningún país puede permitir que esto ocurra, y es por ello que el sector público interviene a través del Banco Central para sostener al sistema financiero, mediante la socialización de las pérdidas del sector privado. Esto lo saben los bancos y los depositantes, lo cual ha llevado con frecuencia a asumir riesgos exagerados, con el razonamiento: “si sale cara, gano yo; si sale ceca, pierde el Estado”. Tal comportamiento es conocido en la literatura teórica como el problema del “riesgo moral”. Ese riesgo moral es en extremo grave cuando es ejercido por grandes bancos o conglomerados financieros que, por el daño que haría a la economía en su conjunto una eventual caída, son considerados “demasiado grandes para quebrar” (*too big to fail*). Un claro ejemplo de su poder en la dinámica política.

De acuerdo con esta corriente teórica, que en nuestra opinión explica de modo correcto la experiencia histórica y los problemas actuales, el sistema financiero no puede ser librado a sí mismo, tanto por las numerosas “fallas de mercado” que hemos descrito, como por el poder que puede acumular. Una fuerte regulación es indispensable, la cual fue aceptada en muchos países después de la crisis de los años 30, como contrapartida del apoyo que brindaría el Banco Central en caso de dificultades. Sin embargo, esa regulación ha sido debilitada, sobre todo a partir de los años 1970-1980, como analizamos en la sección siguiente.

B. La práctica

I. Expansión del sector financiero

1. Desregulación y expansión de las operaciones financieras

1.1. La progresiva flexibilización de las normas financieras

Durante las primeras décadas de posguerra, la actividad financiera estuvo sujeta a regulaciones e intervenciones públicas que la mantuvo vinculada, y en cierto modo subordinada, a la economía real. Las regulaciones variaban de país a país: en algunos, las instituciones financieras debían especializarse en un tipo de operaciones y tenían vedadas otras, constituyendo un sistema segmentado;¹⁸⁶ en otros existía una importante participación de bancos públicos, que buscaba canalizar el crédito a la reconstrucción de posguerra y al desarrollo industrial;¹⁸⁷ en muchos, los Bancos Centrales fijaban las tasas de interés e intervenían en la orientación de una parte significativa del crédito bancario.

Asimismo, regía un control general a los flujos internacionales de capitales, tanto a la entrada como a la salida, autorizado de modo explícito por el FMI en su convenio constitutivo.¹⁸⁸ Estas regulaciones, heredadas de la crisis de los años 30 y de la guerra mundial, fueron mantenidas mientras persistió la relativa escasez de dólares de la posguerra, y luego removidas de manera paulatina a partir de mediados de los años sesenta. Con posterioridad, también sufrió una gran disminución la intervención pública en la fijación de las tasas de interés y la orientación del crédito y fueron privatizadas numerosas instituciones financieras públicas.

¹⁸⁶ Por ejemplo la Glass-Steagall Act de los Estados Unidos, adoptada en 1933 en respuesta a la crisis bancaria y recién derogada en 1999, prohibía a los bancos de inversión las operaciones de los bancos de depósitos y viceversa.

¹⁸⁷ Tal fue el sentido de la constitución de un “sistema de banca pública” que tuvo lugar casi simultáneamente en Francia y Argentina a mediados de los años 1940. Bancos públicos comerciales y de desarrollo fueron también centrales en el rápido desarrollo industrial de varios países de Asia del Este y del Sudeste a partir de los años 1960.

¹⁸⁸ Véase la disposición, todavía vigente, sobre el control y las transferencias de capital en FMI, Convenio Constitutivo, Artículo VI, Sección 3.

Así, las normas que regían el sistema financiero fueron flexibilizadas a través de decisiones de Estado, es decir, de la política. Las restricciones a la actividad de los bancos disminuyeron o fueron eliminadas de a poco. Asimismo, se alivió la regulación prudencial; esta quedó en una medida apreciable en manos de las propias entidades financieras y de agencias privadas de riesgo que calificaban la calidad de la cartera crediticia y, por consiguiente, los montos de capital que las entidades debían constituir, en una verdadera privatización de la regulación, consistente con la proclamada autorregulación de los mercados.

Por otra parte, fue autorizada la expansión de nuevos instrumentos financieros (en especial los “productos derivados”) y de nuevos agentes financieros, como los *hedge funds* (fondos especulativos). En muchos casos, esos agentes estaban asociados a instituciones tradicionales, pero sin estar sujetos a las normas prudenciales que éstas deben observar. Estas “innovaciones financieras” tomaron primero la forma de operaciones “fuera del balance” de los bancos; ya a mediados de los años 1980 éstas alcanzaron un volumen que motivó la preocupación del Comité de Basilea por el impacto que podían tener sobre la solvencia de los bancos. Esa “zona gris” siguió expandiéndose hasta dar origen a un verdadero sistema financiero paralelo con poca o nula regulación, conocido como *shadow banking* (banca en las sombras).

Al tiempo que se desregulaba la actividad financiera interna, también se levantaba gran parte de las restricciones sobre las operaciones financieras internacionales. Los grandes bancos de los países desarrollados abrieron nuevas sucursales en otros países, y los obstáculos a los movimientos transfronterizos de capital fueron desarticulados a partir de los años sesenta.

1.2. Expansión y globalización del sistema financiero

El nuevo marco normativo favoreció un rápido incremento del negocio financiero, que aumentó de manera importante su peso relativo dentro de la economía (y en las relaciones de fuerza).

Una indicación de esta evolución la da el monto de activos y pasivos financieros dentro de un país comparado con el tamaño de su economía, medido con el PIB corriente. Así, el agregado monetario “M3”, que incluye a la masa monetaria y a los depósitos a plazo en entidades financieras bancarias y no bancarias, creció en poco tiempo de manera apreciable en muchos países: entre 1995 y 2016, pasó de 63 a 91% del PIB en Estados Unidos;

de 69 a 106% del PIB en la zona euro; de 189 a 241% en Japón. No menos notable fue el aumento de la monetización en China, en donde su principal agregado monetario trepó de 126 a 200% del PIB entre 2000 y 2016.¹⁸⁹ Otros países en desarrollo también vieron crecer la propia masa monetaria: en Brasil, M3 pasó de 32 a 85% del PIB entre 1995 y 2016; en México aumentó desde 35 a 76% entre esas mismas fechas, y en Chile de 37 a 113%.¹⁹⁰

En paralelo, también creció el endeudamiento de los agentes no financieros, tanto del sector público como del privado. Una estimación de la deuda global (basada en datos de 22 países desarrollados y 25 países en desarrollo) arroja una deuda total de 67 billones¹⁹¹ de dólares en 2000: 22 billones de deuda pública, 26 billones de empresas no financieras y 19 billones de los hogares, que sumados equivalían a 189% del PIB de los países considerados. Esos valores habían más que duplicado en 2014, trepando a 154 billones (58 billones para la deuda pública, 56 billones para las empresas no financieras y 40 billones para los hogares), lo cual representaba 221% del PIB total de esos países.¹⁹²

Por otra parte, tomó auge la globalización financiera, con la internacionalización de grandes bancos y la explosión de los movimientos transfronterizos de capitales, sobre todo a partir de fines de los años 1970. Los movimientos netos de capitales (esto es, la suma del valor absoluto de los saldos, país por país, de entradas y salidas de capitales) alcanzaban a 500 mil millones de dólares en 1980, lo que equivalía a 4% del producto mundial y a la cuarta parte del valor del comercio mundial. Esos valores aumentaron aceleradamente hasta alcanzar 12 billones en 2007 (se multiplicaron por 24 en valores corrientes), lo cual representaba 21% del producto global y 84% del comercio internacional.¹⁹³

¹⁸⁹ Estimaciones basadas en Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics, Federal Reserve System data base, European Central Bank Statistics, Economic and Social Research Institute de Japón y National Bureau of Statistics de China.

¹⁹⁰ Argentina aparece como una excepción, con un coeficiente M3/PIB en torno a 30% en 1998 y en 2016.

¹⁹¹ Un billón es un millón de millones.

¹⁹² Véase McKinsey Global Institute, *Debt and (not much) deleveraging*, febrero de 2015.

¹⁹³ Véase McKinsey Global Institute, *Financial globalization: Retreat or reset?*, marzo de 2013.

2. Impacto sobre la estructura económica

La expansión del sector financiero trajo como consecuencia un cambio significativo de la estructura económica. Tomando una definición amplia del sector financiero, que incluye a los seguros y al sector inmobiliario (*real estate*), se observa que a partir de niveles en general muy bajos en 1950, el sector experimentó una fuerte expansión después de 1975, tanto en países desarrollados como en desarrollo. De este modo, alcanzó o superó el 20% del PIB en los Estados Unidos, el Reino Unido y Chile; también ascendió a niveles elevados en la República de África del Sur y Japón, y ha crecido con rapidez en México, India y China. También aumentó la participación de este sector en el empleo total, pero con menos intensidad (cuadro 21).

En la mayoría de los países considerados existió una fuerte disminución de la participación de las manufacturas, tanto en el producto como en el empleo, sobre todo después de 1975. La caída fue muy pronunciada en los Estados Unidos y el Reino Unido, y algo menos fuerte pero significativa en Japón, la República de África del Sur y la Argentina. La principal excepción a esta tendencia es la de China, en donde la participación de las manufacturas en el valor agregado es muy alta, y además también crece su contribución al empleo (véase nuevamente el cuadro 21).

Este contraste entre el creciente peso económico del sector financiero y la caída relativa de la industria manufacturera no significa que esta última haya sido causada por la expansión del sector financiero, ya que cierta desindustrialización es normal en economías maduras: en general, el proceso de desarrollo observa un cambio estructural en el que el sector primario ve disminuir su contribución en el empleo y el producto en beneficio de la industria, y en una etapa posterior el peso de esta última tiende a disminuir frente al aumento de la parte de los servicios. Sin embargo, la creciente financierización de la economía, como mínimo, no ha conducido a la profundización de la industrialización, como podría haberse supuesto de la mayor disponibilidad de financiamiento.

Además, la disminución del peso relativo de la industria en varios países (en especial los latinoamericanos) no ha obedecido a una maduración del proceso de desarrollo que dio paso al desarrollo de servicios de alta productividad, sino más bien a procesos de desindustrialización prematura que expulsó mano de obra desde empleos formales en la industria a empleos precarios en servicios de baja productividad. Pues bien, en muchos de esos casos la financierización ha contribuido a debilitar al sector industrial, a través de varios canales que pasamos a examinar.

Cuadro 21: Participación de los sectores financiero y manufacturero en el empleo y el valor agregado de países escogidos, 1950-2016 (en porcentajes del total)

País		Participación del sector financiero		Participación del sector manufacturero	
		en el empleo	en el valor agregado	en el empleo	en el valor agregado
Argentina	1950	3,1	2,4	24,5	34,3
	1975	4,7	1,9	22,6	36,5
	2011	9,7	6,3	12,1	22,9
Chile	1950	2,3	18,2	19,2	8,4
	1973	2,4	10,6	22,1	15,9
	2012	11,3	19,9	9,8	12,6
China	1952	0,6	3,3	5,6	16,3
	1975	0,7	3,2	10,3	36,1
	2011	1,4	9,3	18,7	34,7
Estados Unidos	1950	3,6	11,2	29,1	26,8
	1975	5,1	14,8	21,6	20,9
	2016	6,0a/	20,6	8,3a/	11,7
India	1960	0,2	7,8	9,6	15,5
	1975	0,4	7,3	9,0	16,9
	2012	2,2b/	12,3	11,6b/	14,8
Japón	1953	3,7	6,5	16,8	29,7
	1975	8,1	10,1	23,0	28,2
	2012	14,8	14,7c/	14,2	21,5c/
México	1950	1,0	6,4	11,8	19,1
	1975	1,7	7,3	18,8	21,1
	2012	8,2	11,2c/	15,6	19,3c/
Reino Unido	1960	2,7	3,4	32,1	39,5
	1975	4,2	5,5	28,4	32,2
	2011	11,6	20,1	11,2	14,3
República de África del Sur	1960	1,7	5,5	9,3	21,2
	1975	2,7	7,7	14,2	23,9
	2011	11,3	16,1	11,6	14,3

Fuentes: Cálculos en base a Groningen Growth and Development Centre, *GGDC-10 Sector Database*, salvo para Estados Unidos, en donde se usó la base de datos del Bureau of Economic Analysis.

Notas: El sector financiero incluye seguros, sector inmobiliario y servicios a las empresas. El valor agregado está estimado en valores corrientes. a/ cifras corresponden a 2015; b/ 2010; c/ 2011.

II. Efectos del auge financiero sobre el funcionamiento de la economía

1. Cambios en la lógica del funcionamiento económico

La fuerte y rápida expansión de la actividad y del sistema financieros trajo aparejado un cambio cualitativo en el funcionamiento de la economía. No sólo los bancos y otras instituciones financieras pasaron a tener un mayor peso económico, también aumentaron su protagonismo e influencia sobre la marcha de la economía. En particular, el sector financiero ha logrado acaparar una porción de las ganancias empresarias muy superior a su contribución al producto. Las estadísticas de largo plazo de Estados Unidos muestran cómo el sector financiero obtenía algo menos del 9% de las ganancias del conjunto de las empresas en 1947-1951, 18% en 1970-1975, 25% en 1990-1995 y 28% en 2016.

El poder económico del sector financiero tuvo su correlato en un creciente control del aparato productivo. Inversores institucionales como bancos, compañías de seguros, fondos de pensiones y de inversión han pasado a controlar la mayoría de las grandes empresas en los países desarrollados. A mediados de los años 1960, los inversores individuales eran dueños de 84% de las acciones cotizadas en bolsa en los Estados Unidos, y de 54% de éstas en el Reino Unido; esas proporciones habían caído a 40 y 11%, respectivamente, en los años 2010. En Japón, los inversores individuales sólo poseían 18% de las acciones cotizadas públicamente en 2011. Asimismo, existen estimaciones que indican que las instituciones financieras son los accionistas mayoritarios en más de la mitad de las mayores 100 empresas multinacionales.¹⁹⁴

La compenetración entre el sector financiero y el industrial no es nueva: ya fue analizada por Rudolf Hilferding en su obra clásica (que citamos antes), hace más de un siglo. De hecho, esta articulación ha sido un factor fundamental en la rápida industrialización (y reconstrucción de posguerra) de Alemania, Japón, Francia y Corea (entre otros), y en menor medida en Latinoamérica. Con la intervención más o menos directa del Estado, la rela-

¹⁹⁴ Véase UNCTAD, *Trade and Development Report 2016*, Ginebra y Nueva York, 2016, p. 147, y UNCTAD, *World Investment Report 2016*, Ginebra y Nueva York, 2016.

ción finanzas-industria no perdía en estos casos su vocación productiva, y el sector financiero potenciaba la inversión productiva en la industria.

No es ésta la lógica que predomina hoy. El cambio en la propiedad de las empresas va de la mano con un cambio en su gestión y objetivos. Hablamos en particular de una creciente “hegemonía del accionista” (especialmente en los países desarrollados), que ha desplazado en el gobierno de las empresas a la tecnocracia productivista descrita por John K. Galbraith en los años 1960.¹⁹⁵ El objetivo central es ahora la valorización máxima de las acciones, en beneficio de los accionistas y también de los gerentes que reciben parte de su paga en acciones de la misma empresa (*stock options*).

La exigencia de una rápida valorización accionaria lleva tanto a distribuir las ganancias como a utilizarlas en la recompra de las propias acciones en el mercado, en vez de usarlas para invertir en maquinaria, innovaciones y mejoras tecnológicas. Las empresas también buscan obtener ganancias rápidas mediante procesos de reestructuración en los cuales venden las partes que no son centrales a su actividad, deslocalizan otras partes y ajustan los costos laborales. Del paradigma “retener y reinvertir (las ganancias)”, han pasado al de “achicar (el negocio) y distribuir (las ganancias)”.

Vemos así que el sector no financiero modificó su comportamiento de una manera cada vez más vinculada a la lógica financiera y funcional a los intereses del sector financiero. En efecto, al aumentar la parte de las ganancias que se distribuye como dividendo o que se usa para recomprar acciones, las empresas deben recurrir en un mayor grado al crédito para financiar tanto su actividad corriente como sus inversiones, ampliando así el negocio de los agentes financieros. También observamos una creciente búsqueda de “valorización financiera” en la actividad de muchas empresas, que buscan rentabilidad a través de colocaciones financieras y operaciones de *carry trade*, mecanismo que consiste en tomar deuda en el exterior a tasa de interés baja y colocarla dentro del país a tasa alta (operaciones conocidas en Argentina desde fines de los años 1970 como “bicicleta financiera”, en auge nuevamente desde 2016).¹⁹⁶

¹⁹⁵ Véase John K. Galbraith, *The New Industrial State*, Princeton y Oxford, Princeton University Press, 2007 (primera edición en 1967).

¹⁹⁶ Por cierto, esas operaciones de *carry trade* toman la dirección opuesta cuando son realizadas desde países con tasa de interés comparativamente baja; es decir, se toma deuda dentro de la propia plaza para colocar los fondos en el exterior.

Entendemos por valorización financiera a la generación de ganancias provenientes de operaciones financieras realizadas no solamente por el sector financiero *stricto sensu*, sino también por agentes no financieros, como las aquí descritas. Esas ganancias incluyen las rentas de activos financieros (intereses, dividendos no reinvertidos), así como la apreciación de esos activos y las ganancias (muchas veces especulativas) obtenidas por su compraventa. En la medida en que, con la financierización, la lógica financiera se impone a nuevos agentes, actividades y mercados, se amplía la esfera de la valorización financiera. De este modo, la valorización financiera está asociada de manera estrecha a la financierización, de la que es a la vez fuerza impulsora y resultado.

2. Retroceso del rol del Estado y concentración del ingreso y de la propiedad

Otro elemento que coadyuvó al auge de la intermediación financiera es el dogma casi de aceptación general, que busca reducir al máximo o eliminar el financiamiento monetario de los déficits públicos. Así, en vez de financiar parte de sus déficits con préstamos del Banco Central (i.e., emisión monetaria), los gobiernos están obligados a emitir una cantidad mayor de deuda interna y externa, incluso para financiar gastos corrientes no cubiertos por sus ingresos. De este modo amplían los negocios del sector financiero, y suministran en muchos países activos financieros (los *T-bonds* en Estados Unidos) con bajo riesgo, que juegan un papel central en los mercados financieros. En efecto, son el instrumento utilizado en las operaciones “Repo”, en las que ciertos activos financieros se venden con compromiso de recompra, y sirven para operaciones crediticias de muy corto plazo.

Otro dogma en boga desde los años 1980 sugiere que el Estado debe reducir su peso en la economía, a través de la privatización de sus empresas y la reducción del gasto público. Esto ha llevado en varios países (en particular en Latinoamérica) a la privatización del sistema de seguridad social, reemplazando en todo o en parte al sistema público de reparto por otro privado de capitalización. Las administradoras de fondos de pensión pasaron a engrosar el sistema financiero, a través del manejo de enormes masas de recursos de largo plazo que alimentaron los ingresos financieros y, gracias a la compra de acciones de empresas, acentuaron aún más

la concentración de la propiedad de las mayores empresas en manos de instituciones financieras. Asimismo, aumentó el déficit fiscal al perder el Estado las cotizaciones previsionales (mientras tenían que seguir con el pago de jubilaciones), lo que obligaba a emitir nueva deuda que engrosó las carteras del sector financiero privado.

La reducción de la intervención estatal en varios países (incluido el gasto social), empeoró la distribución del ingreso, que también fue afectada por la ya comentada búsqueda de ganancias rápidas de las empresas, que contuvieron los salarios o los subían con más lentitud que el aumento de la productividad. Al mismo tiempo, el sector financiero acaparó enormes ganancias, como vimos, a pesar de pagar con amplia generosidad a sus gerentes y a una parte de sus empleados. Y al crecer las operaciones financieras en volumen, distribuyó crecientes montos de intereses entre los inversionistas, que son una pequeña minoría de la sociedad, especialmente en los países en desarrollo, pero se sintieron parte de ese “auge”.

Este conjunto de factores explica en buena medida el generalizado aumento de la desigualdad de los ingresos y la riqueza que se constata desde inicios de los años 1980, que es cuando inicia su auge el fenómeno de la financierización. Por ejemplo, entre 1975 y 2010, la parte de los asalariados en el ingreso nacional pasó de 64 a 59% del ingreso nacional en Estados Unidos, de 71 a 61% en Francia, de 71 a 63% en el Reino Unido. En Argentina cayó de 47,8% en 1974 a 34,3% en 2003, para recuperarse a 48,6% en 2010.¹⁹⁷

Una distribución muy desigual del ingreso restringe la demanda agregada, ya que los grupos de menores ingresos gastan una proporción mayor

¹⁹⁷ Fuentes: Estados Unidos, *Bureau of Economic Analysis* data base; Reino Unido, *Office for National Statistics* data base; Thomas Piketty, *L'économie des inégalités*, París, La Découverte, 2008; Lindenboim, Kennedy y Graña, *Distribución funcional y demanda agregada en Argentina: Sesenta años en perspectiva internacional*. Documento de trabajo n° 16, Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), Buenos Aires, 2011; e INDEC. Es preciso leer con cautela las series largas de distribución funcional del ingreso, que por fuerza empalman series más cortas elaboradas sobre diferentes años base, y a veces metodologías diferentes. En el caso argentino, un empalme alternativo propuesto indica una recuperación aún más fuerte de la participación de los asalariados, desde 29,5% del ingreso en 2003 a 53,0% en 2014. Véase Matías Sánchez, Laura Pacífico y Damián Kennedy, *La participación asalariada en el ingreso y su composición según el vínculo laboral*, CEPED, Documento de Trabajo n° 21, septiembre de 2016.

de sus ingresos que los de ingresos altos. Si la demanda no es impulsada de algún modo, su insuficiencia pondrá un freno a la actividad económica y a la inversión. Esto a su vez terminará por repercutir sobre el conjunto de la economía, lo que incluye al sector financiero, que verá deteriorarse la solvencia de sus prestatarios y la calidad de sus carteras. El mecanismo al que se recurrió en varios países para incentivar la demanda agregada fue el fácil acceso de los particulares al crédito, tanto el inmobiliario como el de consumo. Este es otro ejemplo de cómo el sector financiero logró nuevos negocios sobre la base de financiar con crédito (en este caso a los hogares), lo que antes se pagaba con ingresos propios.

Este auge del crédito, en especial en los países desarrollados, generó burbujas en los mercados inmobiliarios y sostuvo tanto el consumo como el crecimiento, a costa de sobreendeudar a amplias capas de la población. Así, cuando estalla la burbuja inmobiliaria en los Estados Unidos en 2007, la insolvencia de muchos prestatarios quedó al descubierto, lo que desencadenó la mayor crisis financiera mundial desde los años 1930. Esto apunta a otro aspecto destacado de la financierización de la economía: la alta volatilidad y vulnerabilidad económica que introduce, en contra de todos los postulados teóricos que proclama y difunde. Veamos.

3. Incidencia de la financierización sobre el funcionamiento macroeconómico y las crisis

Como vimos en la parte teórica, la visión ortodoxa afirma que el sector financiero suaviza los ciclos y racionaliza los comportamientos y es, por consiguiente, un factor de estabilidad económica. Nada más alejado de la realidad.

3.1. Inestabilidad macroeconómica, potenciada por la desregulación y las innovaciones financieras

En la práctica, el sistema financiero “libre”, sin regulaciones públicas o con muy pocas, adopta de modo invariable un comportamiento procíclico. Como ya hemos expuesto, el crédito tiende a expandirse durante los auge, cuando aumenta el precio de los activos, el riesgo parece bajo y los

requisitos de capital disminuyen. Es lo que ocurrió durante la burbuja de los *subprimes*, cuando los bancos prestaron en masa a agentes poco solventes¹⁹⁸ con la suposición general que los precios del activo especulativo (las viviendas) crecerían por siempre. Y ese mismo crédito desaparece en un segundo cuando cambia la coyuntura, con una ola de quiebras que acentúa la recesión.

Este carácter procíclico es propio del crédito, y es conocido desde hace siglos. Sólo la absoluta y audaz ignorancia de la mayoría de los “expertos” y la también conocida miopía de los agentes financieros, quienes en cada nuevo ciclo financiero piensan que “esta vez es diferente”, explican la sorpresa experimentada frente al estallido de la crisis.¹⁹⁹ No deja de ser llamativo, sin embargo, cómo un problema en apariencia menor (la declarada insolvencia en un segmento de créditos hipotecarios de baja calidad en los Estados Unidos) condujo a semejante colapso financiero internacional. Sin intervención de ninguna política estatista-populista, por cierto.

La explicación está, por una parte, en la desregulación y las innovaciones financieras que, como confiaban en las supuestas virtudes autorregulatorias del sistema financiero, aumentaron su potencial desestabilizador. Por otra parte, la globalización financiera desarrolló al extremo la interconexión entre sistemas financieros, lo que potenció el contagio instantáneo de los problemas desde una plaza financiera a las de los demás países.

¹⁹⁸ Jocosamente llamados “préstamos NINJA”, ya que los prestatarios tenían “*No Income, No Job, no Assets*”.

¹⁹⁹ Sobre la historia de las crisis financieras, puede consultarse a Charles Kindleberger, *Manias, panics and crashes, a history of financial crises*, Nueva York, Macmillan, 1978; John K. Galbraith, *A short history of financial euphoria*, Nueva York, Penguin Books, 1993; y Carmen Reinhart y Kenneth Rogoff, *This time is different: eight centuries of financial folly*, Princeton University Press, 2009. Por nuestra parte, ya a mediados de 2007 advertimos que el crecimiento desequilibrado de los Estados Unidos podía llevar a una crisis financiera: “El acceso al crédito se vio favorecido por la reducción de las tasas de interés internas y el *boom* de los precios del mercado inmobiliario: al aumentar el valor de sus activos, aumentaba la capacidad de endeudamiento de los hogares. Actualmente, la burbuja inmobiliaria se está pinchando. Esto no solamente le quita un factor de dinamismo a la economía de Estados Unidos, sino que puede conducir a una contracción del consumo y una crisis financiera si los precios inmobiliarios cayeran significativamente y afectaran la solvencia de los hogares”. Véase Alfredo F. Calcagno, “Los riesgos del sistema financiero internacional: ¿qué hacer con las reservas?”, *Le Monde Diplomatique*, Edición Cono Sur, n° 96, junio de 2007.

Una innovación financiera nociva fue la titulización sistemática de créditos hipotecarios, que fueron agrupados en productos financieros derivados “estructurados”, y vendidos en el mercado como activos financieros de muy bajo riesgo. Por una extraña alquimia, muchos créditos *subprime* (es decir, de baja calidad) juntos dejaban de ser riesgosos, y obtenían calificaciones AAA de las principales agencias de calificación de riesgos (Standard and Poor’s, Moody’s y Fitch, lo que habla a las claras de la seriedad de estas organizaciones).

Esta operatoria se conoce como “*create and distribute*”: en lugar de conservar los créditos otorgados hasta su vencimiento, los bancos crean productos derivados respaldados por esos créditos que venden a fondos mutuos, compañías de seguros y fondos de pensiones, o los transfieren a entidades financieras constituidas con tal fin (los *special purpose vehicles*, SPV). De ese modo, los bancos sacan esos créditos de sus balances, lo que les permite emitir nuevos créditos sin aumentar su capital.

Estas operaciones tuvieron al menos dos efectos nocivos para la estabilidad financiera y, por consiguiente, macroeconómica. Por una parte, eliminaron todo incentivo para que los bancos evaluaran la calidad de un préstamo: puesto que no lo pensaban conservar, qué les importaba la solvencia del prestatario o la calidad del proyecto financiado. Esa función esencial del sistema bancario fue, en el mejor de los casos, delegada a las agencias de calificación de riesgos, que puesto que cobraban en función de las emisiones de activos, tenían interés en darles buena nota para que la emisión tuviera lugar. Y por otra parte, expandieron extraordinariamente un sistema bancario paralelo (*shadow banking*) de escasa regulación, que negociaba activos financieros cuya calidad nadie había evaluado con seriedad, todo lo cual contribuyó al estallido de la crisis financiera de 2008.

3.2. El ciclo financiero global

La expansión crediticia en los mayores países desarrollados a principios de los 2000 fue incentivada por los bajos tipos de interés de una política monetaria expansionista, con la que los bancos centrales buscaban superar la crisis de los “*dot.com*” (empresas que actúan en su mayor parte con Internet). Frente a bajos rendimientos en las operaciones habituales, los bancos ampliaron la oferta de crédito a prestatarios que eran más riesgosos (salvo para las agencias de calificación, que no lo vieron...), incluso en países

emergentes del tercer mundo y de la periferia europea (como Grecia y Europa central). Vemos así una vez más que las oleadas de financiamiento a los países periféricos obedecen más a las condiciones económicas y monetarias de los países centrales que a las necesidades de las economías periféricas.²⁰⁰

Este fenómeno ya fue observado en ocasión del reciclaje de los petrodólares en la segunda mitad de los años 1970, y en ocasión de la expansión monetaria en Estados Unidos a principios de los 1990; para luego volver a ocurrir entre 2010 y 2013, cuando las emisiones monetarias masivas (*monetary easing*) de los bancos centrales de los países desarrollados alimentaron con nuevos flujos de capitales especulativos a las economías emergentes.

La entrada de gran cantidad de capitales financieros no es, por lo general, una buena noticia para los países en desarrollo. Hablamos de capitales de corto plazo en su gran mayoría, que buscan ganancias elevadas en poco tiempo, y generan distorsiones macroeconómicas en economías que son demasiado pequeñas para poder incorporarlos en el circuito productivo. Así, gran parte del capital extranjero es canalizado por el sector bancario local para financiar el consumo y las burbujas inmobiliarias, en tanto las monedas locales sufren una apreciación y la balanza comercial experimenta un deterioro.

Este proceso se conoció en la Argentina como la “plata dulce”, caracterizada por el auge del turismo en el exterior y el consumo de bienes importados, y siempre terminó en crisis. En efecto, en algún momento surge la percepción que la apreciación del peso no puede ser sostenida y entonces toma fuerza la salida de capitales que anticipa la devaluación de la moneda. Por un tiempo el gobierno puede demorar su depreciación con la toma directa de deuda externa, cada vez más cara y difícil de obtener: recordemos la defensa de la “tablita” de Videla/Martínez de Hoz en 1980 y de la “convertibilidad” de Cavallo/Menem en 1995 y de Cavallo/de la Rúa en 2001. Esos dólares tampoco fueron usados para financiar la inversión y el desarrollo, sino para permitir la fuga de capitales privados. Por último, la salida de capitales es insostenible y no queda más que una brusca devaluación, con la consiguiente aceleración inflacionaria y redistribución de riquezas en desmedro de los asalariados y jubilados, y de quienes tienen

²⁰⁰ En la jerga financiera, se dice que los factores “push” (del lado de la oferta de crédito) predominan sobre los factores “pull” (la demanda de crédito) en las distintas fases del ciclo crediticio.

deuda neta en divisas (empezando por el Estado). Ganan quienes fugaron capitales así como los principales exportadores. El colapso del poder de compra para la mayoría de la población y el deterioro de las cuentas fiscales llevan a una caída del gasto, el producto y el empleo, acompañado en general por una ola de quiebras y la destrucción de capacidad productiva.

No se deduce de estas experiencias que el capital extranjero nunca sea necesario, ya que los países en desarrollo necesitan en muchas ocasiones obtener divisas más allá de las que brindan las exportaciones, para importar insumos productivos y bienes de capital, tanto como para renovar vencimientos de deuda externa. Sí debe entenderse que es preciso administrar con cuidado y firmeza los flujos de capitales, para desalentar las operaciones especulativas de corto plazo que generan inestabilidad económica, distorsionan los precios relativos (en especial el tipo de cambio), canalizan el financiamiento a usos improductivos y generan una deuda externa que inhibe el crecimiento económico por períodos prolongados.

III. El sector financiero como factor de poder

1. La relación finanzas-Estado y la difícil re-regulación del sector financiero

1.1. Estado y finanzas

Es un hecho histórico que la formación de los Estados modernos, allá por el fin del Medioevo y el principio del Renacimiento, fue acompañada por el surgimiento de la actividad financiera y los primeros grandes banqueros. La historia de Fugger o de los Medici es contemporánea del surgimiento de reinos unificados. Existían mutuas necesidades.

Aún hoy, si por una parte los Estados dependen en mayor o menor medida de financistas privados para cubrir sus déficits, por el otro el sistema financiero mismo no podría funcionar sin un Estado que establezca el marco legal para su comercio, provea títulos de deuda de bajo riesgo y, sobre todo, emita la moneda con que se saldan en última instancia las deudas públicas y privadas.²⁰¹

²⁰¹ Véase Michel Aglietta, *Macroéconomie financière*, París, La Découverte, 2017.

Esta relación quedó plasmada durante el siglo XX en un acuerdo más o menos explícito por el cual el Estado, a través del Banco Central, actuaría como prestamista en última instancia de los bancos en caso de dificultad, en tanto éstos aceptarían la supervisión y regulación públicas, más o menos intensas según los países. Ahora bien, a partir de 1980, la globalización y desregulación financieras han debilitado progresivamente ese acuerdo, al limitar la capacidad regulatoria de las autoridades monetarias. El “Contrato” entre Estado y mercado financiero queda trunco, siempre en desmedro del Estado, como consecuencia del mayor peso de las finanzas en las relaciones de fuerzas.

Un aspecto central de esta evolución es la internacionalización de la actividad financiera, por la que una masa creciente de operaciones financieras realizadas por los bancos u otras instituciones financieras tiene lugar fuera de la jurisdicción de sus autoridades de supervisión originales. Más aún, muchas instituciones financieras han instalado sus filiales o su casa matriz en paraísos fiscales y centros *off shore*, a resguardo de toda supervisión. Así, al globalizarse las finanzas sin que la supervisión acompañe esa internacionalización, una fracción creciente del negocio financiero quedó libre del control estatal. Una consecuencia no menor de esta evolución es que ha facilitado las múltiples maniobras de evasión impositiva que afectan en grado extremo la capacidad que tienen los Estados para financiar sus políticas sociales, industriales, tecnológicas y de infraestructura, así como también la propia capacidad regulatoria. En la realidad, la globalización financiera ejerce una extorsión de hecho sobre las capacidades de control de los Estados, al amenazar el sector financiero con trasladar sus operaciones a otras plazas en caso de una regulación considerada excesiva.

1.2. Necesidad y dificultad de una mayor regulación financiera

Como hemos podido observar, la evidencia empírica es abrumadora a favor de una estricta regulación del sistema financiero, tanto en el plano nacional como internacional. Mostramos que el sector financiero tiene una fuerte incidencia sobre la marcha de la economía, sobre su estructura y la distribución del patrimonio y el ingreso; que puede tanto acelerar el crecimiento y apuntalar el desarrollo con la canalización del financiamiento hacia la inversión productiva, como también puede generar inestabilidad,

distorsiones y crisis a repetición. Y, “como si esto fuera poco”, sobrevino la mayor crisis financiera desde los años 1930, cuyo origen y epicentro tuvo lugar en los mercados financieros más sofisticados. Algo funcionó muy mal en el sistema financiero, algo intrínseco a ese sistema, que no podía explicarse por las supuestas taras de los países en desarrollo que sirvieron para justificar las crisis financieras entre 1994 y 2001 (en México, Tailandia, Indonesia, Corea, Rusia, Brasil, Turquía y Argentina).

Esto ha llevado a algunos defensores históricos de la desregulación como el FMI a aceptar, por ejemplo, que en ciertas ocasiones es preciso introducir alguna “administración” de los flujos de capitales (queda evitada la palabra “control”).²⁰² Y aunque la mayoría de los académicos, “expertos” y responsables de política siguen defendiendo las bondades de la finanza desregulada, algunos han reconocido que ha sido un error creer a ciegas en la capacidad del sistema financiero para regularse a sí mismo.

Esa creencia guió en particular a Alan Greenspan, destacado promotor de la desregulación financiera durante los 18 años en que encabezó la Reserva Federal de los Estados Unidos, hasta que el gran estallido financiero de 2008 le generara una crisis de fe. Interrogado por un Comité del Congreso de Estados Unidos, admitió estar “en estado de *shock* e incredulidad” frente a la incapacidad de los bancos para autorregularse: “Me equivoqué al suponer que el interés propio de las organizaciones, específicamente bancos y otras, haría de ellas las más adecuadas para proteger a sus accionistas y al valor de sus acciones en esas firmas”.²⁰³

La admisión de gruesos errores por parte de algunos ex funcionarios tuvo un pálido reflejo en medidas concretas para regular mejor al sistema financiero, y ninguno en absoluto en el cuerpo teórico de las finanzas. Los principales Bancos Centrales acordaron en el Comité de Basilea un aumento en el capital requerido a las instituciones financieras, sobre todo a las más grandes (las “sistémicamente importantes”), pero la evaluación del riesgo siguió en manos de los propios bancos y de las agencias de calificación de riesgos, cuyo lamentable desempeño quedó al descubierto con la crisis de 2008. Demasiado poco se hizo para reestructurar el sistema

²⁰² Véase FMI, *The liberalization and management of capital flows: an institutional view*, Washington DC, noviembre de 2012.

²⁰³ Audición de Alan Greenspan ante el Comité de Supervisión de la Cámara de Representantes, el 23 de octubre de 2008.

financiero, desoyendo, minimizando o difiriendo las iniciativas para restablecer alguna separación entre las actividades de banca de inversión y de depósitos. Medidas en ese sentido habían sido propuestas en el Informe Liikanen en la Comunidad Europea, el Plan Vickers en el Reino Unido y la regla Volker en los Estados Unidos. Para colmo, algunas medidas que sí fueron instrumentadas en este último país son ahora cuestionadas por la administración Trump.²⁰⁴

Nos enfrentamos a un problema de difícil resolución. Para el correcto funcionamiento del sistema financiero y la prevención de nuevas crisis, es preciso imponerle fuertes regulaciones estatales; pero ese mismo sistema financiero, en particular sus actores más importantes, utiliza todos los medios de presión a su alcance y pesa con toda su envergadura en las relaciones de fuerza para evitar tales regulaciones, aunque el resultado concreto del comportamiento financiero esté reñido con el Bien Común y hasta con la propia estabilidad financiera. En el fondo, estamos frente a un problema de ejercicio de la Soberanía, como veremos en el libro III.

2. La generación de un marco legal favorable al sector financiero

Aun si los gobiernos tuvieran la voluntad y el poder político para regular con más rigor sus sistemas financieros, deberían lidiar con las limitaciones autoimpuestas al adoptar una legislación local favorable al sector financiero y al firmar diversos acuerdos bilaterales o multilaterales, sobre todo durante los últimos veinticinco años, que vuelven intocables a los sistemas de valorización financiera.

²⁰⁴ En los Estados Unidos, la Dodd-Frank Act (2010) prohíbe a los bancos comprar y vender acciones y bonos con recursos propios (*proprietary trading*); tampoco pueden poseer intereses en *hedge funds* o fondos de inversión privados. En Europa, el Informe Liikanen, presentado en 2012, recomendaba que el “*proprietary trading*” y otras operaciones riesgosas fueran asignadas a una entidad separada del resto del banco. El Informe Vickers (2013), por último, propone establecer una compartimentación (*ring-fencing*) entre las actividades riesgosas de los bancos y las operaciones propias de la banca de depósitos, mediante la creación de entidades con capital separado; esta propuesta ha sido en principio aceptada, pero su instrumentación fue diferida.

2.1. La independencia de los Bancos Centrales

Varios elementos de la ideología neoliberal que ha predominado desde los años 1990 fueron trasladadas al ordenamiento jurídico de muchos países, para beneficio del sector financiero. Quedó así proclamada casi con la fuerza de un dogma de fe, la independencia de los Bancos Centrales respecto del poder político, y quedó fijada en sus estatutos la estabilidad monetaria (es decir, tasas de inflación muy bajas) como su objetivo principal, y en algunos casos excluyente.

Para alcanzar bajas tasas de inflación, el Banco Central fija altas tasas de interés y procura estabilizar el tipo de cambio en niveles que implican una apreciación relativa de la moneda local; ambos factores favorecen los ingresos financieros y las operaciones de *carry trade* (bicicleta financiera). La independencia del Banco Central apunta a evitar que las autoridades surgidas del voto popular puedan utilizar la política monetaria y la creditticia para otros objetivos, tales como apuntalar la inversión, el empleo y el crecimiento, que en la óptica ortodoxa podrían entrar en conflicto con las “metas de inflación”. En los hechos, la teoría de la independencia de los Bancos Centrales permite predicar la virtud –la lucha contra la inflación– y practicar los vicios –la bicicleta financiera–.

Este enfoque tiende a ver a las políticas monetaria y cambiaria como una cuestión que sólo implica aspectos técnicos, cuando no es así. La fijación de precios relativos clave, como la tasa de interés y el tipo de cambio, inciden de lleno sobre el crecimiento económico y la distribución, y favorecen o perjudican a agentes deudores o acreedores, a sectores productores de bienes transables o de bienes no transables, entre otros efectos. Tampoco es neutra la decisión de redescontar determinados títulos o apoyar a determinados bancos en situaciones de iliquidez, actividades que son rutinarias para un Banco Central, aun cuando pretenda no orientar el crédito ni regular la actividad macroeconómica.

El dogma de la independencia del Banco Central excluye así del debate público elementos centrales de la estrategia económica nacional, y deja las manos libres a las autoridades del Banco Central para obrar en función de los intereses a los que obedecen, y que rara vez son “independientes” de los del sector financiero. Como ejemplo, podemos citar la cantidad de funcionarios de la banca central que vienen de las mayores compañías financieras mundiales, y pasan de un sillón a otro, siempre con la defensa de los mismos intereses.

2.2. Acuerdos multilaterales y bilaterales de desregulación financiera

A falta de un banco central mundial y de normas internacionales para regular las finanzas globalizadas, asistimos al desarrollo de un marco *ad hoc* de reglas parciales y de tribunales que escapan al control de los países en desarrollo, lo que obstaculiza la regulación pública de las finanzas.

Así, en el marco de la Organización Mundial de Comercio, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) puede inhibir el control al movimiento internacional de capitales. En particular, su Artículo XI establece que “ningún Miembro impondrá restricciones a las transacciones de capital de manera incompatible con los compromisos específicos por él contraídos con respecto a esas transacciones, excepto al amparo del artículo XII (es decir, en caso de graves dificultades de balanza de pagos o a solicitud del Fondo Monetario Internacional)”. Es cierto que el mismo AGCS autoriza tales restricciones si son requeridas “por motivos cautelares”; pero existe un debate acerca de qué se entiende por “cautelares”.

Más aún, el AGCS puede ser usado para frenar muchas de las medidas con las que algunos países intentan reforzar la regulación del sistema financiero después de la crisis de 2008, tales como el impuesto sobre las transacciones financieras, la separación entre banca comercial y de inversión, o la limitación del tamaño y del número de proveedores de servicios financieros en los sectores para los que ya se han contraído compromisos de liberalización. Tampoco podría prohibir un servicio financiero de alto riesgo un país que ya ha asumido compromisos de liberalización en virtud de las normas del AGCS.²⁰⁵

Para aclarar en qué medida las normas del AGCS limitan la regulación financiera y el control de capitales, el gobierno de Ecuador pidió un pronunciamiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que no ha sido concluyente. Otro grupo de países miembros de la OMC, liderados por la Unión Europea y los Estados Unidos, comenzó a negociar en secreto a partir de 2012 un nuevo Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (*Trade in Services Agreement*, TISA) que incluye a los servicios financieros, esta vez con una decidida perspectiva neoliberal y desreguladora.

²⁰⁵ Acerca de la incidencia del AGCS sobre la regulación financiera, véase UNCTAD, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2011*, págs. 114-116.

Al lado de estos acuerdos multilaterales o “plurilaterales”, existe un número considerable de tratados bilaterales de libre comercio y de inversión, que casi sin excepción propugnan la liberalización financiera y prohíben el control de capitales. Lo mismo ocurre con la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico (OCDE), que obliga a todos sus miembros a abrir por completo la cuenta de capitales,²⁰⁶ salvo que esté en juego su seguridad nacional.

Hasta se ha constituido en torno de estos acuerdos un sistema legal y de resolución de controversias que escapa al control soberano de los países, al que pertenece en particular el CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones, del Banco Mundial). A estos tribunales pueden acudir las empresas privadas financieras y no financieras para reclamar compensaciones multimillonarias a los gobiernos que de algún modo puedan afectar sus ganancias mediante medidas macroeconómicas o regulatorias que busquen salvaguardar el interés general. Argentina, que firmó con entusiasmo decenas de esos convenios durante los años noventa, es el país en el mundo que ha sido más afectado por esos procedimientos.

2.3. El FMI y el sistema judicial de Estados Unidos

El sector financiero puede contar con otros dos poderosos agentes para imponer sus intereses sobre los de los países en desarrollo. Uno es el Fondo Monetario Internacional. Cada vez que un país enfrenta dificultades de balanza de pagos o no puede pagar sus deudas, el FMI provee un “financiamiento excepcional” que sirve en prioridad para saldar deudas con el sector financiero privado. Asimismo, el FMI ha reclamado en muchas ocasiones que los gobiernos tomen a su cargo la deuda externa del sector privado, lo que ha significado un rescate generalizado para los sectores financieros, a costa del aumento de la deuda pública. Es un caso más de la socialización de pérdidas y privatización de ganancias que mencionamos antes.

El otro agente es el sistema judicial de los Estados Unidos. Al aceptar la jurisdicción de Nueva York en la emisión de deuda pública y renunciar

²⁰⁶ Esto incluye a todos los flujos financieros transfronterizos, respondan éstos a inversiones extranjeras directas, a operaciones de portafolio o a créditos de corto o de largo plazo.

con total irresponsabilidad a la inmunidad soberana, el Estado nacional queda a merced de un sistema judicial que sólo está preocupado por el interés del acreedor, aun cuando sean fondos buitres. El problema es agravado por la centralidad de los Estados Unidos y del dólar en el sistema financiero internacional. En efecto, tal situación le otorga a los jueces norteamericanos un verdadero poder extraterritorial, ya que amenazan a los agentes de otras jurisdicciones que no sigan sus decisiones con trabar sus operaciones en dólares o entorpecer las que desarrollan en el territorio de los Estados Unidos. Fue así cómo lograron establecer un cerco financiero contra la Argentina cuando libraba su batalla contra los fondos buitres, y cómo favorecieron el advenimiento de un gobierno “amigable con las finanzas”.

3. Las finanzas como un poder *de facto*

3.1. *Cómo el sector financiero puede condicionar al poder político*

No menos importante que un marco legal que lo favorece, es el poder *de facto* que el sector financiero ejerce, y que en última instancia queda plasmado en aquel ordenamiento jurídico. La influencia política del sector financiero más concentrado transita, en primer lugar, por el financiamiento de la actividad política y la ubicación de sus gerentes en puestos de responsabilidad. De los 11 secretarios del Tesoro que tuvieron los Estados Unidos desde 1981, 6 provenían de la finanza privada (Goldman Sachs, Citigroup, Merrill Lynch, para citar algunos) y 3 fueron empleados por ella luego de dejar sus cargos; en esto no difirieron gobiernos demócratas y republicanos. Podemos observar una articulación similar en la Argentina desde el 2015. En la actualidad –mediados de 2018– los dos principales responsables del área económica, han hecho una parte de sus carreras profesionales, uno en J. P. Morgan y Deutsche Bank y otro en el Banco de Galicia.²⁰⁷

Aun en situaciones en las que no tiene un acceso directo al poder político, el sector financiero puede condicionar los actos del Estado. Cuenta para eso con la posibilidad de garantizar la calma en los mercados financieros si el gobierno favorece sus intereses, o de desestabilizar la economía en caso contrario. La primera situación es conocida como “el juego de la confianza”: los gobiernos llevan a cabo determinadas políticas económi-

²⁰⁷ Véase el Libro II, p. 327, nota 80.

cas “que pueden no tener sentido en sí mismas, pero que las autoridades económicas creen que corresponden a los prejuicios de los inversores”.²⁰⁸ Este condicionamiento es percibido como algo positivo por los economistas ortodoxos, y es mencionado como una de las virtudes principales de abrir la economía a los capitales extranjeros. En efecto, esa apertura tendría un rol disciplinador sobre las autoridades políticas: si no observan las políticas que los inversionistas internacionales consideran correctas, sufrirán una salida de capitales que afectará el crecimiento y puede hacer colapsar la economía; en cambio, si aplican las medidas que dan confianza al sector financiero, afluirán los capitales extranjeros (al menos eso se afirma), que en esta óptica es casi un fin en sí mismo.

Entran en este grupo medidas tales como las privatizaciones, la reducción del gasto público, la flexibilización laboral, la disminución del salario real, la apertura comercial y la apertura de la cuenta de capitales, las “metas de inflación” y, por supuesto, la desregulación financiera, la sumisión al FMI y los acuerdos con los acreedores extranjeros, empezando por los fondos buitres. Cumplidos estos requisitos, la ortodoxia económica supone que vendrá una “lluvia de inversiones” que justificaría la opción de amoldar las políticas nacionales a los intereses del sector financiero.

Por último, queda el recurso, si un gobierno se empeña en defender el interés nacional, de desestabilizarlo mediante un “golpe de mercado”. Las modalidades dependen de las circunstancias. En el Chile de Allende se recurrió al desabastecimiento, que fue organizado a través del acaparamiento de bienes y la huelga de los propietarios de camiones, amén del cerco económico que estableció la administración norteamericana. En la Argentina, el mecanismo predilecto es operar sobre el mercado cambiario, en donde la retención de dólares por los exportadores y algunas operaciones de grandes empresas o bancos pueden desencadenar anticipaciones devaluatorias que pasen a ser “profecías autocumplidas”.²⁰⁹

²⁰⁸ Paul Krugman, “The confidence game. How Washington worsened Asia’s crash”, Washington, *The New Republic*, octubre de 1998.

²⁰⁹ Los ejemplos no faltan. En 1988-1989, el gobierno de Alfonsín perdió el acceso al financiamiento externo y toda posibilidad de frenar la especulación en contra del peso, entre otras razones, porque un probable futuro ministro del candidato de la oposición advirtió a los potenciales prestamistas que esos créditos podrían no ser honrados por un nuevo gobierno. La hiperinflación que siguió fue no solamente un factor determinante en la derrota del oficialismo, sino que forzó a Alfonsín a abandonar

3.2. ¿Puede modificarse la relación de fuerzas que es favorable al sector financiero?

Modificar las relaciones de fuerzas no es por cierto algo fácil, menos aún en el caso de uno de los principales actores como es el sector financiero, cuya influencia en la dinámica política no necesita ser demostrada.

Sin embargo, creemos que es indispensable para alcanzar una verdadera soberanía: significa asegurar la suprema potestad de Estado también en el campo económico, sin lo cual la democracia es una cáscara vacía. A partir de la acumulación de poder político y del control del gobierno nacional, es necesario no sólo regular el sistema financiero en profundidad, sino reestructurarlo para cambiar la actual lógica de funcionamiento financiero y ponerlo al servicio del desarrollo y del interés general.

Es preciso recomponer una banca de desarrollo, una banca provincial y regional, y una banca cooperativa que fueron desmanteladas a partir de la reforma financiera de 1977 y las sucesivas políticas neoliberales. Es preciso que el Banco Central cumpla de manera cabal con su rol que no se limita a contener la inflación, sino que también incluye el apoyo a la inversión, el crecimiento y el empleo, para lo cual debe orientar parte del crédito del sector bancario (estas políticas, coordinadas, también sirven para controlar la inflación). Estas medidas no van en detrimento de la solidez del sector financiero: un sistema bancario diversificado es menos

el gobierno de manera anticipada. El 23 de enero de 2014, una importante empresa de capital extranjero compró a bancos privados 4,5 millones de dólares a 8,7 pesos por dólar, muy por encima de la cotización prevaleciente de 7,2 a 7,4 pesos por dólar; en un marco de déficit en cuenta corriente y con los exportadores agropecuarios que retenían sus *stocks* exportables, esta operación alimentó una oleada especulativa que forzó una devaluación de 15%, la cual tuvo un impacto negativo sobre la actividad económica, la distribución del ingreso y la inflación, sin mejorar de manera duradera la competitividad de los sectores transables. En los últimos meses de la campaña presidencial de 2015, el solo anuncio de una inminente devaluación (en caso de ganar) por parte del equipo económico del candidato opositor puso una fuerte presión sobre la cotización del dólar, a la que contribuyó el comportamiento de los exportadores de retener sus ventas y el de los importadores de acelerar sus pagos. Tal situación presionó sobre los precios y forzó una política monetaria más restrictiva que desaceleró la recuperación económica en curso, que favorecía las chances electorales del oficialismo. La devaluación de más de 40% que sobrevino durante el mes que siguió al cambio de gobierno precipitó al país a una recesión y a una aceleración inflacionaria, pero benefició a los exportadores y a los especuladores que apostaron por la devaluación en los mercados de futuro.

vulnerable que uno uniforme; y el financiamiento de la acumulación de capital indispensable para el desarrollo es menos riesgoso que el de burbujas especulativas, y más sostenible que el mero financiamiento del consumo.

Como se ha dicho del mercado: el sistema financiero puede ser un buen servidor, pero es un pésimo amo.

4. Recapitulación: la financierización y la incidencia del sector financiero en el Estado

En este Libro II hemos analizado la influencia que distintos agentes ejercen *en el* Estado, con el fin de utilizar el poder *del* Estado en beneficio propio. Esta influencia imprime ciertas características al propio Estado: no solamente determina los resultados de su acción, sino que se refleja en su estructura y en su modo de funcionamiento. Por ejemplo, una incidencia dominante de sindicatos y empresarios nacionales y de los partidos políticos que los representan da lugar a un Estado popular (o “populista”); en tanto la hegemonía de grandes terratenientes y capitales extranjeros se ha reflejado históricamente en un Estado oligárquico. La naturaleza del Estado es un factor esencial en la reproducción de un determinado modelo social y político, inclusivo o excluyente, autónomo o dependiente.

Esa estructura de poder, por cierto, no es siempre la misma, y distintos agentes (o alianzas entre agentes) han predominado en diferentes circunstancias históricas. El actor que, a nuestro entender, imprime su sello a la presente etapa es el sector financiero. Por cierto, ejercer un predominio no significa anular a todos los demás agentes; más bien varios de ellos se asocian al sistema financiero como partes del *establishment*, en tanto otros son marginalizados o luchan para defender sus intereses. Sin embargo, la hegemonía del sector financiero está impregnando a la sociedad y la economía de tal manera que modifica la forma de actuar de la mayoría de los sectores, lo cual se refleja en el uso de términos como la “financierización” del sistema económico y social.

Como todo vocablo de moda, el de financierización tiende a ser usado con sentidos diferentes según el autor y el contexto. En este trabajo designamos por financierización al proceso que conduce a la supremacía de los actores, instituciones, mercados e incentivos financieros en la economía y

la sociedad.²¹⁰ En ese proceso han confluído factores políticos, ideológicos, tecnológicos (como la revolución en las tecnologías de la información y la comunicación), además de la modificación en el funcionamiento del propio sistema financiero, signada por la desregulación y la creciente “titulización”, como se ha analizado en este capítulo. La financierización se manifiesta no solamente por el aumento de la participación del sector financiero en la economía y en la generación de beneficios corporativos, sino también (y acaso más importante) por la transmisión de la lógica financiera a otros ámbitos de la economía y de la sociedad.

Así, lo financiero ha tomado mayor protagonismo en los procesos macroeconómicos. En el plano externo, los flujos internacionales de capital ya no son, en lo esencial, el resultado de los desequilibrios de la balanza comercial, causados por la diferencia entre exportaciones e importaciones de bienes y servicios; ahora es más frecuente que flujos autónomos de capital generen esos desequilibrios comerciales mediante la expansión de la demanda de los países que los reciben y la apreciación de sus monedas –y cuando esos capitales abandonan el país, el saldo comercial se ajusta mediante una caída de las importaciones–. La lógica financiera también invade mercados anteriormente regidos por oferta y demanda de productores y consumidores. Es el caso de las materias primas, que son ahora un tipo más de activo financiero; sus precios son sujetos a movimientos especulativos, adquieren así mayor volatilidad, y pueden por períodos apreciables colocarse en niveles exageradamente altos o bajos respecto de lo que justificarían los factores “fundamentales” de la oferta y la demanda final.

En el plano interno, se generalizaron los créditos a agentes que antes no los recibían o no los necesitaban como ahora: hay personas que reciben microcréditos para completar salarios o jubilaciones insuficientes, y en algunos países las hay que venden en el mercado el derecho a cobrar una jubilación o un seguro de vida; los gobiernos se ven forzados a endeudarse en lugar de cobrar suficientes impuestos o emitir moneda; y hay empresas que, para maximizar los ingresos y la capitalización de los accionistas, distribuyen los beneficios operacionales y piden créditos para reemplazar

²¹⁰ Servaas Storm, “Financialization and Economic Development: A Debate on the Social Efficiency of Modern Finance”, *Development and Change*, Institute of Social Studies, The Hague, enero de 2018. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/dech.12385>.

la reinversión de utilidades, o incluso para comprar las propias acciones y aumentar así su precio. Se percibe así el protagonismo de la lógica financiera en los comportamientos empresariales, al buscarse maximizar la valorización financiera, tanto en la forma de generación de flujos de caja como del aumento del valor de los activos financieros o inmobiliarios, aun a costa de la inversión productiva.

La financierización es un proceso en plena expansión, que avanza más allá de lo estrictamente económico. Hemos visto en este capítulo cómo las finanzas han extendido su influencia sobre el poder político, de tal modo que en vez de ser controlado efectivamente por las autoridades económicas y políticas (como las normas prudenciales lo requieren), es el sector financiero quien ha adquirido una notable influencia sobre los gobiernos. Observamos también cómo nuevas áreas de la vida económica y social son incorporadas a la esfera mercantil a través de la dinámica financiera. Dice el “premio Nobel” de economía de 2013: “Debemos extender el dominio de las finanzas más allá del capital físico para abarcar el capital humano y cubrir los riesgos que realmente importan en nuestras vidas. Afortunadamente, los principios de la administración financiera pueden ahora ser aplicados a la sociedad como un todo”.²¹¹ Más aún, “la financierización se torna una ‘técnica de poder’ para mantener un determinado orden social”.²¹²

El Libro III analiza estas tendencias profundas, que pueden delinear el futuro del Estado.

²¹¹ Robert J. Shiller, *The New Financial Order. Risk in the 21st Century*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003, pp. 1-2.

²¹² Servaas Storm, *op. cit.*, p. 308.

LIBRO III
EL FUTURO DEL ESTADO,
EL ESTADO DEL FUTURO

INTRODUCCIÓN

Llegamos aquí después de analizar el poder del Estado y el poder en el Estado. Hemos tratado de decir qué es el Estado y para qué sirve; en síntesis, qué hace en la realidad. Vimos su “anatomía” en el libro I que reseña las potestades del Estado; y su “fisiología” en el libro II, donde describimos los principales actores, sectores y clases en conflicto por el poder que otorga la conducción del Estado.

Estos conflictos que atraviesan al Estado abarcan dos dimensiones: lo que llamamos las relaciones de fuerza, donde cada cual busca imponer sus intereses y alcanzar un determinado grado de hegemonía; y la dinámica política, que es el reflejo en el gobierno del resultado de las relaciones de fuerza. En este libro III nos referiremos a los diferentes modos de pensar el Estado y ejercer el poder, siempre desde la perspectiva del realismo político. De esta manera, el libro III abarca algunas de las posibilidades que puede adoptar la acción política. Existen numerosos caminos posibles, que construyen sociedades muy distintas, según el rol y objetivos asignados al Estado y las funciones que ejerza, así como en los resultados que obtenga.

Como primera posibilidad, hablamos del “futuro del Estado” para referirnos a la continuidad y profundización del paradigma neoliberal hoy dominante, cuyo eje es el redimensionamiento y asignación de funciones al Estado acorde a las pautas requeridas por la financierización. Por un lado, el discurso neoliberal impone la “gobernanza” al Estado como estilo de

gobierno. Para la sociedad civil, por otro lado, asistimos al mismo tiempo a la caída de la comunidad y a la fragmentación del individuo. Esto configura una nueva realidad, donde la lógica de valorización financiera prefigura una verdadera ontología de mercado.

La segunda posibilidad aquí examinada consiste en la construcción de un “Estado del futuro”, considerando un futuro deseable basado en el Bien Común. Su construcción se apoyaría en la reafirmación del Estado de Derecho, en contraposición con la “gobernanza” neoliberal; y en la institución del Estado de Bienestar, en oposición a la mercantilización a ultranza y a las desigualdades extremas propias de la hegemonía del sector financiero. Asimismo, este posible futuro requeriría la organización de un auténtico Estado Federal, entendiéndose que, en el caso argentino, tal sistema de gobierno es que se adapta mejor a los dos primeros objetivos.

Más que proponer un programa de gobierno, que no es el propósito de un *Manual*, buscaremos señalar los ejes que nos parecen fundamentales en la construcción de un Estado inspirado en el Bien Común. Tal argumentación se apoyará no solamente en razonamientos teóricos, sino también en experiencias históricas; de ese modo cuestionaremos la idea de que no existe más alternativa que la que propone el modelo neoliberal.

PARTE PRIMERA

EL FUTURO DEL ESTADO (NEOLIBERAL)

CAPÍTULO 1

LA GOBERNANZA

I. ¿Qué es la gobernanza?

1. Definiciones

Hace ya algún tiempo que el *establishment*, en particular los *think-tanks* neoliberales, tienen definido cuál ha de ser el futuro del Estado, es decir cómo ejercer la función política en el presente. A tal efecto, hacen seminarios y conferencias sobre el tema, publican *papers* y libros, inundan los medios masivos de comunicación... y no faltan las organizaciones internacionales que, más temprano que tarde, añaden a los condicionamientos con los que trabajan de manera habitual, esa nueva forma del Estado que nos espera, bajo las reglas de la financierización y los objetivos de la valorización financiera. Lo han llamado “gobernanza”.

Si creemos a sus promotores, la gobernanza es un nivel superior de la democracia y de la prosperidad. Uno de los grandes propagadores de esta idea, Philippe Moreau Defarges, afirma que “la gobernanza puede ser analizada como un sistema democrático de gestión. Retoma, en una

perspectiva de *management*, los ingredientes de la democracia”.¹ Aunque las citas son algo extensas, creemos importante mostrar qué es la gobernanza según el neoliberalismo, cuáles son los usos prácticos, así como las consecuencias sobre las relaciones de fuerza y la dinámica política. Por eso citaremos algunos rasgos, que prefiguran el Estado del porvenir (al menos según el *establishment*).

Esta gobernanza está basada en el fin del “pacto social” (ilusión ya estudiada), pero esta vez el individuo no cede una parte de soberanía hacia una entidad superior, sino que es igual a los otros individuos en un contexto de reglas del juego claras: “supone un espacio regulado del juego, donde cada uno puede y debe jugar”.²

Esta igualdad frente a las reglas hace que quien combine mejor sus talentos podrá llegar a la cima, lo que cimenta la sociedad en lugar de la fuerza o de la autoridad. “La gobernanza requiere una sociedad fluida, donde cada cual puede esperar según sus méritos, alcanzar sus objetivos, o al menos que pueda creer que puede”.

De allí surge con fuerza la idea de la “meritocracia”, figura del nuevo sujeto social que requiere la gobernanza. En el campo económico es la figura del “emprendedor”, que viene a reemplazar al trabajador; es su expresión económica: la “meritocracia” aparece como la fase superadora del antiguo modelo del cuentapropista. El emprendedor, afirman, depende de su esfuerzo personal, habilidad y destreza para obtener el éxito de sus objetivos. En ese contexto, el Estado deberá ser un “facilitador”, por ejemplo a través del acceso al crédito que le abrirá un mercado amigable a estos “emprendedores”. El éxito o fracaso dependerá de su acción acertada. Notemos que en este esquema, el Estado, en la medida en que vaya más allá del discreto rol de facilitador, es el obstáculo que entorpece la libertad, el desarrollo y la prosperidad del individuo meritocrático, que es el emprendedor solitario. El Estado es presentado como un actor vampiresco en la captación de parte de su ganancia, que destina al financiamiento de “vagos”.

¹ Philippe Moreau Defarges, *La gouvernance*, Paris, PUF, 2015, p. 17.

² *Ibid.*, p. 17.

2. La gobernanza y la participación

La gobernanza permitiría que el hombre no sea un material a explotar sino una riqueza a desarrollar; aquello que debe hacer avanzar al hombre –dicen– no es el látigo sino la realización. En la democracia la participación está expresada por el voto, las asociaciones, los medios de comunicación. Pero en el mundo de la gobernanza es el compromiso en un proyecto común, donde cada cual puede y debe ganar. “La participación tiene que ser fluida, no reductible a momentos precisos (como las elecciones), sino hacerse de modo continuo. La computadora, utilizada como elemento de encuesta permanente, materializa la democracia llamada electrónica, que es un instrumento de gobernanza”.³ Y de existir excesos en la libertad de opiniones, que bien puede haberlos, estos excesos serán corregidos gracias a la autoregulación de los mercados

Aunque es importante, el modo de expresión o de participación en el “mundo gobernanza” no lo es todo. Como en cualquier teoría totalizadora, que suele tomar los disfraces de la simple técnica, existe una economía política de la gobernanza que fija los parámetros del futuro del Estado.

3. La gobernanza y la mercantilización

Para Moreau Defarges, la gobernanza, con su lógica de gestión racional, llama a la mercadización (que deberíamos escribir mercantilización, pero así son los autores de la gobernanza). Es un mecanismo simple: cuando un bien es o deviene escaso y por consiguiente no es de libre acceso a todos, es preciso un mecanismo de distribución de ese bien. Dos mecanismos son posibles, uno autoritario (reparto del bien por un poder, como el Estado), el otro por el mercado: todos los bienes, todos los servicios, cuando la oferta no es infinita, reciben un precio que varía en función de la demanda solvente de cada uno de ellos.

La mercantilización de bienes que se tornaron escasos, como el agua, los bosques, la atmósfera, el silencio, los lugares de estacionamiento, reciben un precio por la demanda de la que son objeto. Esta mercantilización está inscrita en la idea de gobernanza. El poder –es decir, el Estado– ya no

³ *Ibid.*, p. 18.

tiene entonces por misión central unir a los hombres en torno de objetivos comunes “pesados” (salvación de la Patria, expansión imperial, industrialización); lo importante es asegurar la realización de las potencialidades de todos en la libre elección de cada uno.⁴

Con una claridad envidiable, Moreau Defarges nos propone un ejemplo: “un hombre relativamente rico, instruido, informado, reconocido y exaltado como actor libre, no puede ser gobernado del mismo modo que el hombre de los tiempos preindustriales o incluso industriales. La gobernanza debe reemplazar al gobierno, o más exactamente el gobierno no debe ser más que una pieza de un sistema global, fundado sobre la libertad, la creatividad y la responsabilidad. Estando de acuerdo con esa filosofía, sólo se trata de gestionar”. Y continúa: “la gobernanza se define como un sistema de organización y de preservación de la competencia. La mejor regulación viene de un mercado tan fluido como sea posible. No se trata de gobernar, sino de poner reglas. El interés general no está por encima, sino alrededor”.

4. La gobernanza y el Estado

Extraña topología, y nada inocente, que puede llevar a confundir la soberanía con el *marketing*: “Todo Estado” afirma Moreau Defarges, “que aspira a la prosperidad debe venderse a los turistas, a los inversores, a los operadores financieros, a las instituciones internacionales, a las agencias de calificación”.⁵ Concluye el concepto con la afirmación que “este Estado debe ofrecer garantías de buena gobernanza: respeto de la propiedad privada, transparencia de los procedimientos, igualdad de trato entre nacionales y extranjeros, libre circulación de capitales, impuestos que incluyan todas las fuentes de riqueza”.

Pero Moreau Defarges va más allá: “La idea de buena gobernanza ilustra la transformación del rol y de la legitimidad del Estado. El Estado queda como la entidad fundamental del sistema internacional, confiere la nacionalidad, fuente de todos los derechos, es el lugar de la participación política, es el protector de su población. Pero el Estado no puede invocar su

⁴ *Ibid.*, pp. 22 y 23.

⁵ *Ibid.*, p. 37.

soberanía como el derecho de hacer lo que quiera en su casa, sin control. El Estado se encuentra ahora bajo la vigilancia multiforme y cruzada de innumerables instancias: su propia población, las ONG, las agencias de calificación de riesgo, las organizaciones interestatales como el FMI, la OCDE, (...) el derecho ya no pertenece a los Estados”.⁶

En esa línea, un claro ejemplo de las transformaciones a las que debe someterse el Estado surge del Informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para la Argentina, presentado en Buenos Aires el 27 de julio de 2017. En su introducción recomienda implementar “reformas estructurales e institucionales que abarquen la regulación de los mercados de productos, el mercado laboral, la competencia, los impuestos, la infraestructura, la educación, la política comercial, así los mercados financieros pueden aumentar la inversión y la productividad, y eso es la base única para un incremento sostenible de los ingresos”. A continuación destaca: “dichas reformas conllevan costos de ajuste ya que puestos de trabajo van a desaparecer en algunas empresas y sectores, y crearse nuevos en otros. Pero con políticas bien diseñadas es posible proteger a los pobres y vulnerables del costo social”.⁷

Esta puesta bajo tutela del Estado culmina con la metáfora del aula: “Los Estados, como los alumnos de una clase, son constantemente juzgados y comparados, (...) una apreciación severa hace huir a los inversores, suscita la desconfianza de los organismos financieros. Con ese imperativo de buena gobernanza, el Estado se alinea en cierta medida con la empresa, como esta última, el Estado debe saber venderse”.⁸ Pero ¿quién es el maestro?, ¿qué enseña? Nada se dice.

⁶ *Ibid.*

⁷ OECD, *Economic Surveys, Argentina, Multidimensional Economic Survey*, Paris, julio de 2017.

⁸ Philippe Moreau Defarges, *op. cit.*, p. 39. Reaparece aquí el “juego de la confianza” que discutimos en el capítulo 7 (El sector financiero) del Libro II.

II. Algunas relaciones y consecuencias de la gobernanza neoliberal

1. La gobernanza como expresión del capital financiero

Para otros autores, como Maurizio Lazzarato, “la gubernamentalidad” (entendemos: gobernanza) “se define, precisamente, como técnica de ordenamiento cuya tarea principal consiste en articular para el mercado la relación entre lo económico, lo político y lo social”.⁹ Así entendemos mejor lo que Moreau Defarges quiere decir cuando habla de “mercantilización”, y plantea la remodelación del Estado, sobre todo en función de la valorización financiera.

Lazzarato es aún más preciso, cuando afirma que “en este punto se configura una nueva concepción de la Soberanía, en la cual ya no se puede distinguir entre economía y Estado, poder político y potencia del capital, gubernamentalidad (por gobernanza) y soberanía. Esta última no deriva del pueblo, de la democracia, de la nación”, como en la modernidad, “sino del capital y su desarrollo, lo cual da lugar a una renovación radical del concepto de ‘capitalismo de Estado’”.¹⁰

No hablamos entonces de una idea aislada, de una nueva técnica particular que puede ser instrumentada desde el Estado (como fue el PPBS¹¹ en los años sesenta), sino de una concepción del Estado, de la política y de la democracia en absoluto diferentes a las que conocemos y practicamos. Continúa Lazzarato: “el proceso de integración y subordinación del Estado a la lógica económica seguirá adelante: el Estado asumirá por completo su nueva naturaleza de ser generado por el mercado, y abandonará sectores enteros de su antigua soberanía en manos de éste”.¹² De tal modo, la doctrina de la “subsidiariedad del Estado”, que estaba limitada a las actividades económicas y empresarias (en síntesis, esta teoría sostenía que nada de lo que pueda hacer un privado debe hacerlo el Estado) invade el campo de lo político e incluso la fuente del derecho.

⁹ Mauricio Lazzarato, *Gobernar a través de la deuda*, Buenos Aires, Amorrortu, 2015, p. 129.

¹⁰ *Ibid.*, p. 101.

¹¹ PPBS: son las siglas de *Planning, Programming, Budgeting System*.

¹² M. Lazzarato, *op. cit.*, p. 102.

De tal modo, las relaciones de fuerza que busca imponer –y que muchas veces impone– el capitalismo financiero, implican la transformación radical de todas las instituciones políticas –y el Estado como la más importante–, en meros actores hasta secundarios, de un mundo definitivamente mercantilizado. Así, “el Estado actúa por cuenta de los acreedores y sus instituciones supranacionales. Si esas dos funciones estatales –regular la moneda y percibir impuestos– siguen bajo administración del Estado, ya no constituyen la expresión de su poder en cuanto representante del interés general y garante de la unidad de la nación; son la expresión de articulaciones del gobierno supranacional del capital”.¹³

De este modo existe una deriva del concepto de Soberanía: para la modernidad, la soberanía reside esencialmente en el pueblo; para el neoliberalismo, las buenas prácticas hacen que la soberanía resida esencialmente en el sector financiero. Ese sector financiero globalizado escapa cada vez más al control público, ya que no existe un gobierno mundial de las finanzas; por el contrario, crece el dominio de la finanza globalizada sobre los gobiernos nacionales, que adecúan el funcionamiento del Estado en beneficio de la valorización financiera más que del Bien Común. Así lo mostraron los salvatajes en masa y con dinero público de los bancos e instituciones financieras durante la crisis del 2008; crisis que, por demás, había generado el propio sector financiero (y no algún despilfarro de la mítica “fiesta populista”).

2. El Estado en la gobernanza

En esta dinámica política, el Estado es poco más que una Organización no gubernamental (ONG), un invitado más a la mesa (el “convidado de piedra”) supeditado a la buena voluntad de organismos supranacionales que definen qué es lo bueno para una Nación y qué no, según el presunto saber que ostentan (saben qué quiere el sector financiero) y no según los sufragios válidos emitidos. Las “buenas prácticas” reemplazan a las Constituciones y a las leyes.

“La subordinación de la administración y del *welfare* a la valorización del capital, inaugurada por el neoliberalismo de la década de 1980, no es

¹³ *Ibid.*, p. 102.

la de un Estado mínimo, sino la de un Estado liberado del influjo de los asalariados, los desocupados, las mujeres y los pobres sobre los gastos sociales. Como la crisis se encarga de mostrar, el Estado máximo es plenamente compatible con el neoliberalismo. El cambio de esas relaciones de fuerza, sobrevenido a fines de la década del 70, brindó a los liberales la posibilidad de utilizar las funciones del Estado (prestamista de última instancia, políticas fiscales, políticas de redistribución, etc.) en su propio beneficio”.¹⁴

En este esquema, es preciso pues que, como afirma Lazzarato, exista una “democracia acorde a los mercados”, ya que, en palabras de Angela Merkel, “el sistema político representativo es todavía demasiado democrático para la economía”.¹⁵ Esta aseveración implica que la economía –neoliberal, tal como la concibe Angela Merkel– no puede soportar sistemas políticos representativos, es decir, democráticos. La diferencia radical entre las dos instituciones es que en los mercados (y en ninguno con tanta claridad como en el mercado financiero) no rige el principio de “un hombre, un voto”, que es esencial a la representación democrática: allí la representación de hecho es proporcional a la riqueza, lo que constituye una plutocracia, u oligarquía financiera.

3. La gobernanza y la valorización financiera

Coincidimos con Lazzarato cuando afirma que la gobernanza es una técnica de ordenamiento que privilegia al mercado por sobre la sociedad política y la sociedad civil. Estas deben ser remodeladas según lo que expresa Moreau Defarges, cuando expone a la gobernanza como la forma “política” aceptable y necesaria para la mercantilización del conjunto de las actividades humanas, así como de los recursos naturales, que no es más que la cristalización de las relaciones de fuerza favorables a la valorización financiera. Neutraliza y vacía la dinámica política. La “naturaleza” y la “cultura”, para definir las en términos clásicos, ya no están opuestas, sino que quedan disueltas en la “mercantilización”.

Digamos también que la gobernanza como marco conceptual y objetivo de sociedad retoma en gran medida los supuestos abstractos que

¹⁴ *Ibid.*, p. 103.

¹⁵ *Ibid.*, p. 103.

los liberales atribuyen al intercambio mercantil, según los cuales éste consistiría en una relación voluntaria entre iguales, en la que cada uno busca maximizar su utilidad.

En efecto, en ambos esquemas se hace abstracción de la desigualdad en la distribución del ingreso y del patrimonio, en el acceso a la educación, a la salud, al crédito y a las relaciones sociales que en el mundo real determinan en gran medida los resultados económicos que cada individuo obtiene, sin contar sus méritos reales, tales como el trabajo, la habilidad, y la creatividad.

La ilusión igualitaria que transmite la gobernanza también olvida la relación salarial, que es por naturaleza asimétrica, ya que en ella una parte pone a disposición de la otra su fuerza de trabajo, contra un pago inferior al valor que genera. Más aún, podemos cuestionar la naturaleza libre y voluntaria de ese intercambio, ya que la alternativa ofrecida al asalariado es el desempleo y la miseria. Pero en la utopía en donde todos son empresarios, no hay asalariados ni por consiguiente, sindicatos, ni grupos organizados, ni representación política, ni política.

El problema consiste entonces en que estos procesos de “mercantilización” y de “gobernanza” no significan sólo la victoria de una determinada clase social por sobre otra, o la primacía de cierto sector económico sobre los demás, ni los privilegios –de toda índole– que puedan beneficiar a los actores políticos y sociales que adhieran a estas teorías “*market-friendly*”.¹⁶

Creemos que nos enfrentamos a otra idea de civilización humana. No hablamos de “economía-mundo”, como pudo hacerlo Fernand Braudel al estudiar el Mediterráneo en el siglo XVI,¹⁷ ni de Immanuel Wallerstein, que desarrolla su análisis en términos de “sistema-mundo

¹⁶ Podrían en torno a la “gobernanza” proponerse otros objetivos menos *market-friendly*, en la medida en que la hegemonía financiera mostró su peligrosidad para el propio *statu quo* con la crisis financiera global de 2008-2009. Alguna idea de regular el sistema fue planteada, así como la necesidad de acotar la pérdida de recursos públicos facilitada por los paraísos fiscales. Pero estas reacciones (o instintos de supervivencia), enfrentan formidables obstáculos para ser algo más que buenas intenciones y cambios menores.

¹⁷ Fernand Braudel, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Paris, Armand Colin, 1982.

moderno”.¹⁸ Pensamos que el neoliberalismo en su fase actual –la financierización– propone e impone una visión que transforma los paradigmas hasta ahora conocidos, simplemente ignorándolos, para imponer el propio.

Lo que esconden los conceptos de “governancia” y “mercantilización”, para citar los que hemos mencionado, es una concepción totalizadora de las sociedades humanas, la misma para todas, siempre igual en cualquier lugar, y en la que las nociones de legitimidad y legalidad para el Estado, de representación y democracia para la política, de individuo y comunidad para la sociedad, sólo carecen de sentido. Estamos frente a una ontología (es decir, frente al “ser”) del mercado. Trataremos de analizar en el siguiente capítulo las vastas consecuencias que esta ontología tiene para la sociedad civil y la sociedad política, tanto como para la comunidad y para el individuo, que, paradójicamente, afirma defender.

¹⁸ Immanuel Wallerstein, *Capitalisme et économie-monde, 1450-1640*, Paris, Flammarion, 1980.

CAPÍTULO 2

EL FINAL DE LA SOCIEDAD CIVIL: LA CAÍDA DE LA COMUNIDAD Y LA FRAGMENTACIÓN DEL INDIVIDUO.

I. El cuestionamiento del hombre como “animal político”

A veces la pobreza del debate actual en términos políticos, económicos y de poder puede ser explicada por la sobreabundancia de comentaristas y la escasez de analistas, sin hablar de pensadores. Esa degradación de las ideas es notoria en términos de conducción del Estado, donde el análisis dominante no supera el compendio de anécdotas, o de fórmulas de *marketing*, aplicadas con mayor o menor habilidad en el marco de los términos establecidos por la “gobernanza”. Esta precarización del pensamiento, por cierto nada inocente, también incluye las reflexiones sobre la sociedad civil. Las relaciones entre comunidad e individuo, a veces conflictivas, a veces consensuales, siempre dinámicas, parecen quedar reducidas al nivel explicativo de los manuales de autoayuda personal, como veremos más adelante.

1. El individuo y la comunidad

Consideramos aquí al Estado como organizador de la comunidad en la forma política, pues es el Estado el que impone los derechos y obligaciones. Estos derechos y obligaciones tampoco pueden ser separados ni en la sociedad ni en el individuo. El individuo existe como individuo por la comunidad que lo antecede (en el sentido de “hecho social” según Emile Durkheim), tanto como por los derechos y obligaciones que conlleva la comunidad política y la propia existencia real de individuo, su capacidad propia de actuar en comunidad, gracias a esta, y darle todo el sentido político a esa comunidad, en términos de poder y conducción del Estado. Al menos en un régimen democrático representativo.

Observemos que el neoliberalismo supone que Robinson Crusoe es el paradigma de la existencia, ya que Crusoe puede existir sin más personas, sin sociedad, sin comunidad, solo frente a la naturaleza que lo amenaza (claro que, en un momento, necesita de un otro, bajo la forma de Viernes). Ni aun así Crusoe está del todo solo, ya que lleva consigo el conocimiento técnico, de producción colectiva e histórica durante los siglos que le antecedieron, que le permite sobrevivir y, llegado el caso, esclavizar.

Defoe escribe *Robinson Crusoe* a principios del siglo XVIII, y Adam Smith escribe la *Riqueza de las Naciones* a fines de ese mismo siglo; en esa época asistimos a un cambio gradual que permite el pasaje del individualismo en una versión metafórica, a la dimensión teórica o doctrinaria que plantea el “individualismo metodológico”. En ese sentido, la metáfora del naufragio preanuncia el advenimiento de la filosofía político-económica liberal.

Esta visión tiene su reflejo en el habla de todos los días, y bien sabemos que el establecimiento del sentido común es la marca suprema de la hegemonía, pues a través del lenguaje cotidiano habilita o prohíbe determinados comportamientos o incluso ciertos pensamientos. Es el caso del uso de la palabra “gente” en lugar de “pueblo”; en el primer caso la “gente” es el conjunto de individuos tal como lo definió Thatcher, mientras que en el segundo, cuando aparece la palabra “pueblo” ya hablamos del proyecto de una sociedad civil en el ámbito del Estado. Después de todo, Orwell no estaba tan errado cuando comentaba las razones de la “novlang” en su libro 1984: en el proyecto totalitario de “gran hermano”,

reducir la cantidad de palabras limita las posibilidades de pensar, por lo tanto de actuar.¹⁹

Por supuesto que existieron y existen tanto contradicciones como conflictos en la larga historia de las relaciones entre comunidad e individuo; algunos alegarán la primacía de lo social, otros la soberanía individual al extremo. Pero no dejaron ni dejan de ser, ejes esenciales de la dinámica política desde la modernidad.

A lo que asistimos hoy, de manera exacerbada, es a la supuesta elevación del individuo y a la disolución de la comunidad. Como vimos, este ejercicio es de imposible ejecución. Pero esa anti-utopía es el fundamento para una gran transformación de las percepciones colectivas. Ignorar la comunidad como hecho social, esto es, anterior al individuo, que se impone a éste y que ejerce un determinado grado de coacción (de nuevo, la definición clásica de Durkheim), requiere de la imposición de otra visión del mundo, donde queda excluida la sociedad. Es esta transformación de las percepciones, que le permite al neoliberalismo cristalizar las relaciones de fuerza para imponer sus métodos y sus objetivos, al proclamar la ausencia de todo proyecto alternativo.

Margaret Thatcher definió esta idea con precisión en 1980. En una conferencia de prensa con corresponsales norteamericanos, Thatcher defendió la política monetaria que instrumentaba, al sostener que por duras que fuesen las medidas adoptadas y por más amargas que fueran las consecuencias, no existía otro camino, “porque en realidad no hay alternativa” (“*because there really is no alternative*”).²⁰ Esta posición fue popularizada con su acrónimo en inglés, el “*there is no alternative*” es conocido ahora como TINA.

Este es uno de los argumentos más habituales donde queda postulada la ausencia de alternativas en materia de política económica, por lo que sólo queda aplicar las medidas que favorecen al capitalismo financiero global. Es el “saber convencional”, el “pensamiento único”, dónde la dinámica política queda reducida a una técnica instrumental de la economía financiera.

¹⁹ Véase George Orwell, *1984*, Londres, 1949. El “novlang” es la lengua oficial de Oceanía, inventada por Orwell para controlar las palabras. Escribe Orwell: “Al final haremos literalmente imposible el crimen por el pensamiento, porque no habrá palabras para expresarlo”.

²⁰ Press Conference for American correspondents in London, 1980 June 25, <http://www.margaretthatcher.org/document/104389>.

Zygmunt Bauman sintetiza este concepto cuando señala que para el neoliberalismo “este no es el mejor de los mundos posibles, pero es el único que hay. Además, todas las alternativas son peores, deben ser peores y demostrarán ser peores si se las lleva a la práctica”.²¹ De algún modo, la solidez del mercado financiero, de sus ideas, proyectos y prácticas, requiere que la sociedad sea líquida, en términos de Bauman. Esto también quiere decir “liquidez”, en términos de negocio, y también queda una sociedad civil “liquidada” en términos reales.

2. La República neoliberal o los individuos sin comunidad

Podría parecer peyorativa la comparación entre la República neoliberal y los individuos sin comunidad; pero en realidad creemos que existe el intento para separar la comunidad del individuo. En efecto, la imposición del pensamiento único, que significa la financierización como única modalidad económica posible, la primacía de los expertos como gerenciadorees de lo político, la destrucción de lo social hasta como problema pensable, implica la separación del individuo de la comunidad (ya no hay clases sociales, sino categorías de consumidores, como el ABC1²² para designar a la demanda solvente). ¿Son solubles las clases sociales en el *marketing*?

En la abolición de la comunidad, el nuevo orden donde parece primar el individuo (pero es sólo una apariencia), conlleva la ruptura de los lazos de solidaridad, del concepto comunitario, del de igualdad. La gobernanza resignifica este último como igualdad formal de oportunidades, como el piso al que deben acceder todos los individuos que serían dotados de las mismas herramientas y saberes (aunque no del mismo acervo de capital, lo cual es silenciado). A partir de entonces, si volvemos a la definición de meritocracia, la suerte y futuro de cada individuo dependerá sólo de sus acertadas decisiones. Es allí donde resurge la consigna de igualdad de manera tangencial y reducida.

En tal dirección, y sobre la consigna neoliberal de igualdad, afirma Rosanvallon: “ésta tiene una dimensión intelectual, traduce y acompaña

²¹ Zygmunt Bauman, *En Busca de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 12 (primera edición en inglés en 1999).

²² ABC1: consumidor de uno de los tres grupos sociales y económicos más altos, que incluye a gente con más educación y empleos mejor pagados que los demás grupos (Cambridge Business English Dictionary, Cambridge University Press).

el decaimiento de todo un conjunto de representaciones precedentes de lo justo e injusto. Es igualmente moral o antropológica, más allá de sus aspectos económicos y sociales más manifiestos. Debe ser así percibida como un hecho social total. En efecto, no se limita a una cuestión de desigualdades de ingresos o patrimonios. Hace vacilar las bases mismas de lo común”.²³

Como la separación del individuo de la comunidad no es posible en los hechos, dado que es la comunidad la que posibilita el desarrollo del individuo, como los individuos son los que componen la comunidad (y debemos recordar con Aristóteles que el todo es superior a la suma de las partes), asistimos a la violencia real y simbólica que provoca la desagregación de la comunidad, en nombre del individuo, aunque en el proceso de disolución de la comunidad también la persona pierda su propia individualidad.

A pesar de que esta comunidad permanezca, aún atomizada, el neoliberalismo proclama la inexistencia de la sociedad, pues la expresión política de esa sociedad –el Estado– sólo debe amoldarse a las necesidades de la acumulación económica financiera. En ese contexto, el Estado de la financierización no es ni modesto ni mínimo, sino que por el contrario adquiere la dimensión y el poder necesarios para separar al individuo de la comunidad, acorde a las normas dominantes. Como veremos y explicaremos más adelante, convierte al individuo y a la comunidad en flujo financiero, y explota en su beneficio a ese flujo.

3. La teoría contra la comunidad y sus consecuencias

Para comprender la disociación de la comunidad del individuo, debemos remontarnos a los tiempos de la llamada “Revolución Conservadora”²⁴, cuyos orígenes contemporáneos fueron ilustrados por las palabras de Margaret Thatcher: “Pienso que hemos pasado un tiempo en el cual demasiada gente fue llevada a pensar que si tienen un problema, es el trabajo del gobierno hacerse cargo. ‘Tengo un problema, me darán una subvención’. ‘No tengo techo, el gobierno debe darme una casa’. Ellos proyectan sus problemas sobre la sociedad. Y, ustedes saben, no existe tal cosa como la sociedad. Hay individuos hombres y mujeres, y hay familias. Y

²³ Véase Pierre Rosanvallon, *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Ediciones Manantial, 2007 (primera edición en francés en 2006).

²⁴ Véase Guy Sorman, *La Révolution Conservatrice Américaine*, Paris, Fayard, 1983.

ningún gobierno puede hacer nada sino a través de la gente, y la gente debe ocuparse de sí en primer lugar. Es nuestro deber ocuparnos de nosotros y luego, también ocuparse de nuestro vecino. La gente tiene los derechos demasiado en mente, sin las obligaciones. No hay tal cosa como derechos, a menos que alguien haya cumplido una obligación antes”.²⁵

En este caso vemos cómo hay una separación artificial entre comunidad e individuo (“la sociedad no existe”), entre derechos y obligaciones, cuando ambos están ligados en la constitución misma de la persona como individuo y como ciudadano: pagar impuestos es una obligación que cumplimos todos, aun los más desposeídos (gracias al impuesto al valor agregado, por ejemplo).

Por eso podemos calificar a la disociación entre comunidad e individuo como un hecho de extrema violencia. En efecto, intentar separar la comunidad del individuo, tanto como el individuo de la comunidad, es destruir tanto la sociedad política, que es el Estado, como la sociedad civil, que es la sustancia de ese Estado, aunque no queda subsumida en ese Estado. La única manera de separar lo que no es posible dividir es a través de la destrucción, tanto simbólica como real. Del mismo modo que es imposible separar el pie de una copa de su recipiente, a menos de romper la copa.

Por cierto, el neoliberalismo no es distinto de cualquier otra ideología triunfante en lo que va de la historia humana, es decir, desde que existe la política. En efecto, precisa de algunos supuestos que no puedan ser discutidos. Fijar las pautas de lo pensable y de lo no pensable es restringir el campo de lo posible a las alternativas que favorecen su funcionamiento económico; busca asegurar de este modo la primacía del capital financiero global en las relaciones de fuerza, establecer como “normal” la reconfiguración de la comunidad –sociedad civil– y el Estado –sociedad política– con eje en la mercantilización y la valorización financiera, además de las otras formas de obtener renta y ganancia. De allí la necesidad de licuar los elementos o las fuerzas contrarias, las ideas y los proyectos alternativos; y que sólo quede sólida la propia visión del mundo, tanto como las instituciones y mecanismos que le sirven.

Por eso, el neoliberalismo precisa que la dinámica política jamás le sea desfavorable, ni esté en una posición de inferioridad, ni que sea pensable discutir la primacía que obtiene.

²⁵ Reportaje del *Women's own magazine*, Londres, 3 de octubre de 1987.

4. Lo que le queda al individuo y la nueva legitimación

Como en los hechos no es posible desconocer la comunidad para realzar al individuo, hay una violencia que es ejercida tanto sobre la comunidad, que debe ser licuada en el mercado, como para el individuo, que también debe subsumirse en el mercado, tanto cuando actúa como consumidor que como materia prima (“el capital humano”). Porque sin comunidad, el individuo pierde derechos, obligaciones y hasta sentido; sin individuo, la comunidad está vacía de contenido.

Lejos de cualquier contractualismo idealista, quizás nos encontremos aquí en realidad frente a un proyecto que postula la desaparición a la vez de la sociedad civil (comunidad más individuos) y de la sociedad política, ya que el Estado es la forma que la comunidad adopta para el ejercicio del poder. También asistimos al final de la “individualidad” como la conocemos; desaparece el lugar del individuo como integrante de una comunidad en lo que tiene de sociedad civil.

De este modo, es posible moldear tanto las formas del poder del Estado, como la existencia del individuo como ser humano, a gusto y placer de las relaciones de fuerza que propician las finanzas globales.

En la era fordista, Foucault hablaba de la “sociedad disciplinaria”, mientras que Deleuze describía el advenimiento de la “sociedad de control” propia de la financierización. Creemos que no hay un reemplazo total de una por otra, sino una complementariedad: escuela, cuartel, hospital, cárcel, existen en función de la acumulación económica anterior que –por subordinada que esté a las finanzas–, no ha desaparecido. En la primera versión, primaba un determinado tipo de Estado, mientras que en la segunda parecen predominar las fuerzas del mercado financiero. La financierización, apunta Servaas Storm, “se muta en una ‘técnica de poder’ para mantener un determinado orden social, en el cual la delicada tarea de compatibilizar reclamos sociales encontrados y pujas distributivas es endosada a la ‘mano invisible’ que opera mediante mercados financieros ‘ciegos’ y anónimos”.²⁶

²⁶ Servaas Storm, “Financialization and Economic Development: A Debate on the Social Efficiency of Modern Finance”, *Development and Change*, Institute of Social Studies, The Hague, enero de 2018, p. 308. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/dech.12385>.

Al panóptico²⁷ impuesto de las sociedades disciplinarias, donde el individuo es observado como preso en la prisión, hoy la tecnología pone al alcance de las sociedades de control el panóptico personal (el *Smartphone*), donde cada cual se exhibe; es decir, toda su parte interior se puede ver desde un solo punto. Así, con los actuales medios tecnológicos, es posible reemplazar la “confinación” por la “ubicación” permanente de cada uno y de todos.

Bordeamos entonces cuestiones que alientan reflexiones que superan por mucho a los alcances y límites que desarrollamos en este *Manual del Estado*. En efecto, la búsqueda de conceptos explicativos que rindan cuenta de la realidad, hecha de relaciones de fuerza y dinámica política, nos orienta más del lado de la filosofía o incluso de algunas corrientes psicoanalíticas. En lo que hace a la reflexión en términos de producción y distribución de la riqueza, parece que para la visión hegemónica pensar la conducción económica es apenas un manual de *management*, un recetario cuantificado, o la infinita y perpetua recapitulación del saber convencional.

Frente al desierto anecdótico de la ciencia política dominante y al recetario económico impuesto, es que han surgido en las últimas décadas estos manuales de autoayuda, que como construcción frívola del ser individual, permiten no quedar “atrapado” por explicaciones en términos de transcendencia y compromiso, por ejemplo, cuáles son los mejores caminos para alcanzar el Bien Común.

Por cierto, cuando hablamos de manuales de autoayuda, nos referimos a aquellas obras que buscan redimir determinados aspectos de la personalidad que una persona puede padecer, como por ejemplo la timidez (si fuera un defecto), o que buscan afianzar la confianza en sí mismo del lector.²⁸ Pero resulta que en esta etapa de hegemonía del capital financiero, los manuales de autoayuda han reemplazado a los libros que explicaban la historia, el mundo, el sentido.

Las interpretaciones neoliberales alientan la búsqueda de soluciones individuales a los problemas políticos y sociales, y sugieren que si una per-

²⁷ “Edificio construido de modo que toda su parte interior se puede ver desde un solo punto” (Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*).

²⁸ En una acepción más amplia, toda literatura puede ser considerada “autoayuda” de momento que permite el tránsito de la experiencia a la conciencia, a una mejor comprensión del mundo, de los sentimientos, de las percepciones.

sona no tiene éxito (o padece graves carencias en sus necesidades básicas) es porque no actúa con perspicacia para usar con eficiencia su potencialidad; debe entonces revisar lo que hace mal en vez de procurar transformaciones políticas, mediante la acción en común con quienes viven los mismos problemas, y que sufren una realidad económica y social que los excluye.

El neoliberalismo contemporáneo pone en juego una nueva y duradera configuración del Estado, de la sociedad y del individuo. Una visión del mundo totalizadora y sistemática. En síntesis, el capitalismo financiero globalizado propone e impone una nueva ontología.

CAPÍTULO 3

LA NUEVA ONTOLOGÍA: EL “SER” DEL MERCADO FINANCIERO

I. El individuo subsumido por la finanza

1. La ontología (el ser) del mercado financiero

Entendemos por ontología la reflexión sobre la existencia del ser, sobre sus posibilidades y condiciones de existencia, que es también reflexión sobre el sentido del ser y sobre el significado de su sentido.

Como el arsenal teórico del neoliberalismo suele ser bastante pobre,²⁹ la ventaja que pueda obtener tanto en las relaciones de fuerza como en la dinámica política, dependen de que toda otra alternativa real o simbólica no exista, ni pueda siquiera ser pensada, tanto en materia económica, que entendemos como un arte ministerial de la política, como en materia política, que es la discusión sobre el Bien Común, así como en lo que hace a la visión del mundo. Ya lo señalamos.

²⁹ Véase Alfredo Eric Calcagno y Alfredo Fernando Calcagno, *El universo neoliberal, recuento de sus lugares comunes*, op. cit.

Diremos entonces que el neoliberalismo necesita que no exista nada que no sea el propio neoliberalismo, ya no como régimen sino como modo de ser en el mundo, como existencia; esto es una ontología. “La sociedad no existe” y “no hay alternativas” pudieron ser humoradas hace treinta años o más, pero pretenden definir hoy el campo de lo posible (que, por cierto, pertenece a la política y no a la fatalidad).

En esa perspectiva, Roque Farrán, señala que “antes que una ideología, una forma de gobierno, o un modo de organizar la economía, el neoliberalismo es la ontología misma. (...) El neoliberalismo empalma lo real directamente a un discurso práctico sobre el ser mismo de las cosas, bajo un modo exclusivamente técnico que prescinde de cualquier ética o constitución subjetiva para su a-problemática difusión”.³⁰

Esta reflexión es, por cierto, inquietante. Puesto que toda teoría supone una práctica –aunque sea la de escribir– y que toda práctica implica una teoría (de modo explícito o en silencio), creemos que la teoría subyacente y operativa del neoliberalismo de la financierización queda definida por Massimo Amato, profesor de historia económica en la Universidad Bocconi de Milan. Amato afirma que “el capitalismo financiero, del cual Friedman fue uno de los defensores más convencidos, no es más que un epifenómeno en relación con lo que lo sostiene. Lo que lo sostiene se llama nihilismo. Su modo de despliegue bajo el aspecto económico es el imperativo de la calculabilidad total”.³¹ Es lo que veremos a continuación.

2. La dinámica de *stocks* y flujos

Pensamos que la ontología propuesta por el neoliberalismo está basada en la creación y control de flujos financieros o informativos a partir de *stocks*, entendidos como las actividades o los ordenamientos institucionales que no los generaban antes, o lo hacían en mucho menor medida. Hablamos de la extensión y profundización de la lógica capitalista que ha destruido las sociedades tradicionales y sometido a su propia lógica las

³⁰ Véase Roque Farrán, Revista *Bordes*, Universidad Nacional de José C. Paz, agosto-octubre de 2016, pp. 57 y ss.

³¹ Véase Massimo Amato, en *Le Dictionnaire Martin Heidegger*, Philippe Arjakovsky *et alli*, Les Editions du Cerf, Paris, 2013, p. 375.

relaciones no mercantiles, en su afán por generar cada vez más fuentes de ganancias monetarias.

Un ejemplo es la extracción de ganancias apropiables (un flujo) a partir del medio ambiente (un *stock*), cuando, por ejemplo, un bosque nativo rico en biodiversidad es transformado en un páramo deforestado o en un campo de soja; también cuando empresas privadas transnacionales apropian el conocimiento tradicional para producir medicinas o cosméticos a partir de plantas, animales o insectos de los países en desarrollo (e incluso los patentan!).

Del mismo modo, las privatizaciones de las empresas de servicios de telecomunicaciones, electricidad, gas, agua y transporte reemplazan el principio del servicio público (un valor social que busca integrar la sociedad, que como acervo de la comunidad es un *stock*) por el de la ganancia privada (un flujo), y tienden a concentrar los servicios en los grupos sociales y las áreas en donde existe la capacidad de pagar por ellos.

Asimismo, el paso de un sistema previsional público de reparto, organizado en base a la solidaridad intergeneracional y también social (cuando las pensiones y jubilaciones mínimas gozan de una tasa de reposición más favorable que las jubilaciones más elevadas), a uno de capitalización, reemplaza la lógica de la redistribución del ingreso por la de las ganancias privadas (flujo financiero) de las administradoras de pensiones y jubilaciones.

Luego, ese flujo vuelve a solidificarse (a constituir un *stock*), a veces en la forma de inversiones productivas o inmobiliarias, o cada vez más en clave de valorización financiera, con frecuencia en algún paraíso fiscal o en algunas de las posibilidades que ofrece el *shadow banking*, que evocamos en el análisis del sector financiero.

Una nueva forma de generación de flujos ha tomado auge gracias a los avances de la tecnología digital. Como desarrollaremos más adelante, asistimos hoy a la producción de un flujo colosal de información sobre los comportamientos y preferencias de los individuos (un ámbito que antes era confidencial de la vida privada de las personas) del que es posible extraer ganancias monetarias, además de control político y manipulación ideológica.

3. La idea del individuo (y su triste final)

A lo largo de la historia, según las culturas y los lugares, la figura del individuo ha adoptado las más diversas formas. La individualidad no es

percibida igual, tanto en Oriente como en Occidente (si aceptamos esas categorías), ni existe acuerdo acerca del nivel que ocupa en la sociedad (si consideramos la pertenencia de clase). Así, no es demasiado complicado comprender que hoy un individuo no es lo mismo en Copenhague que en Bombay, sin que podamos establecer *a priori* cuál de las dos formas es mejor en lo absoluto.

En esta parte de Occidente, que abarcaría el mundo anglo-sajón, la Europa continental y el Extremo Occidente que dicen que es América Latina,³² la figura del individuo ha pasado por infinitas vicisitudes. En una enumeración arbitraria, citemos desde el griego que decidía la política en el ágora, merced a una sociedad esclavista, al ciudadano romano, al esclavo romano y después siervo de la gleba; *popolo minuto* en Italia o *Jacques* de las revueltas campesinas francesas durante el Medioevo; algo protagonista en las revoluciones inglesas del siglo XVII y de la fundamental *Bill of Rights*, héroe de la independencia norteamericana (en una sociedad aún esclavista), sujeto casi principal de la Revolución Francesa y centro de la *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen...* Era un momento donde parte de esos individuos –diríamos parte de la comunidad, o a lo mejor de la sociedad civil–, lograban conquistar el poder por sobre el derecho divino o por sobre el último argumento de los Reyes, cambiando para siempre las relaciones de fuerza y dando un nuevo eje a la dinámica política, siempre de modo violento.

Lo que intentamos expresar es que en cada momento, la idea de “individuo” adoptó determinadas realidades y ciertos arquetipos. Lo que queremos analizar es qué tipo de individuo pretenden los tiempos de la financierización. Quizás sea un individuo-sin-comunidad, que, como la comunidad-sin-individuos puede llevar (¡otra vez!) a las peores utopías.

4. El individuo separado de la comunidad

Uno de los elementos más importantes en esta nueva ontología es la transformación del individuo. Aquí el individuo está separado de la comunidad, es decir vemos un individuo mutilado o roto. Lazzarato describe esa

³² Véase Alain Rouquié, *Introduction à l'Extrême Occident*, Paris, Seuil, 1987.

situación cuando habla del “proyecto de reemplazar al asalariado fordista por el empresario de sí mismo”.³³

Esta construcción ficcional es un claro ejemplo de cómo actúa el neoliberalismo vigente: todos somos empresarios, ya que tenemos capital, aunque en distintas formas. Algunos tendrán capital financiero, capital social, capital cultural, otros tendrán el capital de su salud, de su cuerpo, de su formación, un capital humano, y todos por igual deberán invertir esos capitales en el mercado. Esta ideología basada en el “emprendedorismo” licúa la realidad –y la violencia– de las relaciones de poder, hasta desaparecer el concepto de salariado. Lo convierte en un flujo controlable y negociable. ¿Quién podría hablar de clases sociales, si todos somos empresarios? ¿Quién podría hablar de relaciones de poder, si todos somos iguales frente al mercado?

Esto es un ejemplo de la creación de una nueva realidad a partir del concepto de “capital humano”; implica alcanzar el grado de subjetividad de la persona, de “individualización objetiva”. En este proceso, el individuo es llevado a pensar que la comunidad representa sólo la competencia con otros individuos, al tiempo que debe lidiar contra el Estado, que es el enemigo, pues le impide la realización plena de su ser.

No es un asunto menor, ya que la ontología del mercado desplaza a la legitimidad social y a la legalidad política, fundadoras de cualquier Estado. Pasa a construir subjetividades propias y exclusivas a partir de lo que el individuo cree que es, cuando en realidad queda amoldado a la generalidad de los comportamientos esperados (y recompensados) que sean propicios a la valorización financiera.

5. Del Contrato Social al contrato digital

El liberalismo clásico, lo hemos señalado, libró sus primeros combates contra el absolutismo de los monarcas europeos al menos desde el siglo XVII. Una de las ficciones más orientadoras que maduró por esos tiempos fue la del “Contrato Social”, donde –recordemos– cada ciudadano cedía una porción de su soberanía en pos de un Estado que le brindara seguridad (y garantizara los derechos de propiedad). No en vano la principal obra política de Jean-Jacques Rousseau era *El Contrato Social*, que preanunciaba ya la Revolución Francesa.

³³ Maurizio Lazzarato, *op. cit.*, p. 15.

Aunque sabemos que es el propio Estado quien crea y otorga la ciudadanía, por la necesidad de entonces de contar con impuestos y soldados, esa ficción permitió la conformación de sociedades y de Estados modernos, donde la representación política pasó a primer plano como eje de las relaciones de fuerza (sufragio restringido, luego masculino, luego universal, por ejemplo). La sola idea de *Contrato Social* implica considerar a los individuos en comunidad, en particular en la conformación del poder legítimo que ha de conducir los destinos de las Naciones.

Por el contrario, la globalización financiera requiere de otra legitimación, alejada del concepto de sociedad. Esta legitimación tiene por base la subjetivación inmediata, esto es la aceptación generalizada e instantánea por los individuos de los comportamientos que espera el mercado financiero (no ya el Estado, ni las convicciones políticas, como en el caso anterior). El mercado no acepta obligaciones propias de los Estados, ni reivindicaciones propias de los representados, sino que funciona sobre la base de imposiciones, que cuanto más imperceptibles, más invisibles, más placenteras, mejor funcionan. Por ejemplo cuando escuchamos que “no es posible cambiar el mundo, pero es posible el cambio personal”, encontramos una de las premisas del contrato digital que propone la dominación financiera, por encima mismo de la ficción orientadora que daba el Contrato Social.

En efecto, si el Contrato Social pretendía ofrecer a los individuos en comunidad la posibilidad de una mejor sociedad (un peronista diría: la comunidad organizada) a través de la toma de conciencia de los problemas comunes y la acción política organizada, el contrato digital sólo “mejora tu experiencia” en Internet, con el “*Smartphone*” de modo individual, sin otra comunidad que la virtual, lo que convierte un *stock* como la ciudadanía en un flujo comercializable.

Este paso del Contrato Social al contrato digital es posible cuando queda establecida la inmanencia del mercado por sobre la trascendencia que ofrece el Estado a través de la acción política.

6. La inmanencia del mercado como principio insuperable de organización

Decir que el mercado es inmanente es afirmar que no hay causa superior al mercado mismo (una actividad es inmanente a un ser cuando la acción perdura en su interior, cuando tiene su fin en sí mismo). Que

ese mercado sea monopólico u oligopólico, no es un problema, ya que todos somos el mercado, participamos del mercado, vivimos del mercado y debemos complacerle para tener una vida feliz como persona (gracias a los manuales de autoayuda) o para que lleguen las inversiones extranjeras como país (gracias a las condicionalidades de los organismos internacionales y a la evaluación de las agencias calificadoras de riesgo, no importa cuán disparatadas sean).³⁴

Violar las reglas del mercado, intentar regularlo, es arriesgarse a todos los castigos que el mercado puede infligir. De allí el desprestigio de los políticos, de los sindicalistas, hasta de la propia Iglesia; es decir, de todo modo de representación que no sea el adecuado para su modo de acumulación y valorización. La ontología del neoliberalismo financiero busca eliminar o reducir al mínimo la representación, la licúa, en términos de Bauman, en especial la representación política. En estos casos, la “transparencia” (léase las campañas de desprestigio concentradas en los adversarios políticos) es uno de los elementos de licuefacción (liquidación) de los actores opuestos a la valorización financiera. Esa “transparencia”, dictada por los grandes medios, amplificada por las redes sociales, toma muchas veces el lugar de la administración de la justicia (una de las funciones del Estado), y es infligida a los perdedores, mientras que los ganadores pueden permanecer opacos. El caso de la difusión selectiva de los “Panamá Papers” es un buen ejemplo.

7. ¿Desaparición de la representación política?

La posibilidad de la desaparición de la representación política –entre otras representaciones– es posible gracias a la actual configuración del capital financiero globalizado, donde el anonimato desaparece, pero no habilita un don y contra-don que crea un lazo social no utilitario (como a veces el lazo político llamado “clientelismo”), sino que procede a la nominalización del individuo, que hoy es posible gracias a las tecnologías de Internet, las redes sociales y el *Big-Data*. Este re-conocimiento del individuo es instrumentalizado en modo exclusivamente utilitario, como fuente de información, ganancia y renta.

³⁴ No olvidemos que esas agencias otorgaban la calificación máxima (AAA) a instrumentos financieros opacos, basados en préstamos hipotecarios “sub-prime”, los mismos que detonaron la crisis financiera de 2008 en Estados Unidos.

La revolución de las máquinas durante el siglo XIX, la relación capital/trabajo y la consiguiente producción de plusvalía, empalidecen frente a las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías en la actualidad. En efecto, éstas habilitan que cada uno tenga una máquina propia, bajo la forma de computadora personal y de *Smartphone*. La atadura del explotado a la máquina ya no es como en la época de Marx: hoy todos están atados a las máquinas... y además adoran eso. Lo hacen gratis: hasta compran las máquinas y pagan una renta (“abono”) para seguir sujetos a esas máquinas durante todo el día.

Gracias al uso de las redes y a la explotación de los datos, es posible saber quién es quién, qué hace, qué venderle, cómo endeudarlo, cómo convencerlo de votar a tal candidato o intentar establecer un sentido común. A menos que ese individuo sea insolvente, por lo que queda designado como parásito, cuyo destino es la ayuda social residual. De este modo, tanto la sociedad civil como la sociedad política estallan, ya que el Estado pasa a ser un proveedor de datos de los propios ciudadanos, a través de acuerdos con las grandes empresas de Internet.

Las restricciones que tiene el Estado en cuanto a la posibilidad de cruzar datos de la seguridad social o de la administración de impuestos, ya no corren para las grandes corporaciones de la red, que alcanzan así la nominalización de cada uno de nosotros (para ellos somos transparentes; para nosotros, ellos son opacos: eso sí que es una relación de poder). Esto es lo que permite que esas empresas ganen con la compra de la máquina, que es ganancia; con el abono que reciben, que es renta; y con la comercialización de los datos –cada cual deviene un flujo– hacia otras empresas (y Estados) y hacia el propio consumidor: ahora resulta que el individuo, convertido en flujo, compra la propia vida a través del dispositivo digital al alcance de su mano.

La nominalización no es un fenómeno menor, sino que está en el centro del esquema de negocios: cada empresa proveedora de las “redes sociales” puede conocer los estilos de vida de cada uno, las preferencias políticas, la solvencia económica, y vender esos datos a una institución financiera, a empresas, a partidos y hasta gobiernos. De este modo, junto con la terciarización o privatización efectiva de los datos confidenciales que tiene el Estado (seguridad social, situación impositiva, por ejemplo) construyen la monetización de ese flujo de informaciones, para su venta, para negocios, para la valorización financiera.

Así lo afirma en un reportaje Martin Hilbert, profesor de comunicación de la Universidad de California: “ahora vamos al famoso *Facebook*, que tiene un poco más de data. Por ejemplo, tiene los ‘likes’: qué te gusta y en qué momento. Unos investigadores de Cambridge hicieron tests de personalidad con gente que les dio acceso a su página de *Facebook*, y encontraron que con un conjunto de ‘likes’ –y un algoritmo³⁵ de inteligencia artificial– pueden detectar tu personalidad.

Con 100 ‘me gusta’ podían predecir tu personalidad bastante bien e incluso otras cosas: tu orientación sexual, tu origen étnico, tu opinión religiosa y política, tu nivel de inteligencia, si usas sustancias adictivas o si tus papás están separados. Y detectaron que con 150 ‘me gusta’ el algoritmo podía predecir la personalidad tuya mejor que tu pareja. Con 250 ‘likes’ de *Facebook*, el algoritmo conoce tu personalidad mejor que tú”.

Continúa Hilbert: “Los proveedores de Internet han buscado desde hace tiempo permiso para recopilar datos privados de sus clientes, incluido su historial de navegación en la web, y compartirlos con terceros, como anunciantes o empresas de *marketing*. Un proveedor de internet puede ver las solicitudes que realizas en la web, por ejemplo si miras Netflix o Hulu. Esa información es valiosa, porque podrían orientar sus publicidades hacia hogares que utilizan sus servicios”.³⁶

Lo importante es que si el capitalismo industrial volvía anónimas las relaciones sociales a través del intercambio monetario, el capitalismo financiero global vuelve a nominalizar esas relaciones sociales gracias a la tecnología. “Lo que nos reserva el mercado, dice Lazzarato, en vez de una preservación del anonimato, es un fichaje generalizado”.³⁷ Es así como la monetización de la identidad individual, significa venderle a cada uno

³⁵ Un algoritmo es un “conjunto ordenado y finito de operaciones que permite hallar la solución de un problema” (*Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española).

³⁶ Véase <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-39511606>. La utilización política de estos trabajos desarrollados en la Universidad de Cambridge, salió a la luz en marzo de 2018 con el escándalo del robo de los perfiles de 50 millones de usuarios norteamericanos de Facebook y su utilización por la empresa Cambridge Analytica en la campaña presidencial de Donald Trump. Asimismo, el ex-CEO de esa empresa, Alexander Nix, admitió ante una comisión del Parlamento británico haber colaborado con la oposición antikirchnerista para las elecciones argentinas de 2015. Véase *Ámbito Financiero* del 6 de junio de 2018.

³⁷ Maurizio Lazzarato, *op. cit.*, p. 67.

su propia vida. Como suelen justificar los métodos identificatorios en las redes: mejora tu experiencia, no tu conciencia.

En conclusión, este es el modo por el cual el “contrato social” proclamado por la ilustración para engendrar la modernidad política, es reemplazado por un “contrato digital”, propio de los tiempos de la hegemonía financiera. Así como en el proyecto neoliberal queda separada la comunidad del individuo, la subjetividad neoliberal separa la experiencia de la conciencia. En nombre de la “calculabilidad total” que, como veremos, expresa la transformación de *stocks* en flujos, queda confirmada la aseveración de Amato acerca de la esencia nihilista de la ontología de mercado. Veamos dos ejemplos: endeudamiento y desterritorialización.

II. La deuda como instrumento de dominación

1. Del conflicto capital/trabajo al acreedor/deudor

En los hechos, el mecanismo descrito por Lazzarato es “el reemplazo de los derechos sociales (derecho a la formación, a la salud, a la jubilación, etc.) por el acceso al crédito, es decir, por el derecho a contraer deudas. Ya no es una mutualización de los aportes jubilatorios, sino una inversión individual en los fondos de pensión; ya no aumentos salariales, sino créditos al consumo; ya no derecho a la vivienda, sino préstamos inmobiliarios”.³⁸ La consecuencia práctica es que “la división de clases ya no pasa por la oposición entre capitalistas y asalariados, sino por la distinción entre deudores y acreedores. Se trata de un modelo que las élites capitalistas querrían extender al conjunto de la sociedad”.³⁹ Por cierto, digamos que la relación salarial no desaparece, sino que además de esa relación salarial, aparece otra dimensión que es la relación acreedor-deudor. Ambas están articuladas, puesto que en vez de subir los salarios, el procedimiento adoptado en la era de la valorización financiera es otorgar créditos. De este modo el asalariado queda endeudado... y no hay sindicatos de deudores. Más aún, un asalariado endeudado es un empleado más dócil: “la creciente deuda hipotecaria ha hecho que los empleados teman ponerse en huelga

³⁸ *Ibid.*, p.65.

³⁹ *Ibid.*, p.65.

o aun protestar por las condiciones de trabajo. Los empleados se han vuelto más dóciles en un mundo en el que sólo el sueldo de fin de mes les permite conservar su vivienda o, lo que es casi lo mismo, poder pagar la cuota hipotecaria. Este es el punto en el que se encuentran atrapados en la dependencia de la deuda”.⁴⁰

Otro ejemplo que utiliza Lazzarato es el de los estudiantes norteamericanos. Vemos aquí cómo un derecho, la educación, es convertido en un negocio, como es transformado también el estudiante en base a la deuda que toma. Ya no es un estudiante miembro de una universidad en busca de formación, sino que la imagen dominante es la de un empresario individual, para quien la deuda contraída para los estudios es una inversión. Queda completado así el ciclo de individualización –la sociedad no existe–, de nominalización –el banco le da el crédito a una determinada persona –, la relación de poder –la deuda obliga al estudiante durante decenios–, el propio negocio financiero, cuando las deudas de los estudiantes pueden ser negociadas a futuro... como lo fueron en su época las hipotecas *sub-prime*.

Otro caso reciente es el de la Argentina, en donde el creciente acceso al crédito con fondos provenientes de la Seguridad Social (Anses), queda dirigido a los sectores más vulnerables, beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH), jubilados y pensionados. Estos créditos reemplazan los aumentos de sueldo o de jubilaciones. No hablamos de endeudarse para comprar una casa, o mejorar la productividad de una empresa, sino que es dinero destinado al consumo de necesidades básicas e insatisfechas. Este un claro ejemplo del financiamiento de la pobreza, endeudando y así limando sus futuros ingresos al ser descontados en cuotas de sus percepciones mensuales. Los más vulnerables quedan atrapados en la “valorización financiera” (de la que no disfrutan) que los endeuda y reemplaza la política de ingresos por el endeudamiento perpetuo, esta vez a nivel personal.

2. La caída del individuo

Sin trabas ni disciplinas, el sujeto neoliberal es empresario de sí mismo. El pensamiento dominante proclama el individualismo extremo: que los pobres hagan sus empresas. Si los pobres son pobres, es porque

⁴⁰ Michael Hudson, *The Bubble and Beyond. Fictitious Capital, Debt Deflation and Global Crisis*, Dresden, ISLET Publishing, 2012.

han tomado las malas decisiones. La injusticia social es dedicar recursos del Estado a personas que han tomado las malas decisiones. De algún modo es la tesis de Hayek, cuando sostiene que el concepto de justicia social no tiene sentido, ya que la justicia es un atributo humano, y la distribución del ingreso la fija el mercado impersonal, que no puede ser justo o injusto. Es decir: el mercado es. Y no hay otra cosa: TINA.

En nuestros días, la supremacía política del mercado queda manifestada en que “el poder inteligente se ajusta a la psique en lugar de disciplinarla y someterla a coacciones y prohibiciones. No nos impone ningún silencio. Al contrario: nos exige compartir, participar, comunicar nuestras opiniones, necesidades, deseos y preferencias; esto es, contar nuestra vida. Escapa a toda visibilidad. La presente crisis de libertad consiste en que estamos ante una técnica de poder que no niega o somete la libertad, sino que la explota. Se elimina la decisión *libre* a favor de la elección entre distintas ofertas”.⁴¹

De allí que el neoliberalismo establezca *a priori* que el conflicto principal es entre el individuo y el Estado. Recupera cierta mística del tiempo de la lucha contra las monarquías absolutistas occidentales, donde quizás esos conceptos podían ser operativos, tanto desde el punto de vista del análisis de la realidad (rendir cuenta de los acontecimientos) como de la acción política concreta (el Abate Sieyès y su panfleto *¿Qué es el Tercer Estado?*). Pero esa alegoría, trasladada al mundo de hoy, hace que el Estado aparezca siempre autoritario, como un vampiro que saca sangre y voluntad de ser al individuo, mediante cuestiones como los impuestos, las reglas o la justicia social.⁴²

Aunque poco o nada tiene que ver el liberalismo clásico de hace doscientos años (que hablaba de Contrato Social) con el neoliberalismo actual (que impone el contrato digital), esa visión de las relaciones de fuerza es impuesta con fervor, habilita la liquidación del Estado como principio ordenador de la sociedad civil, donde el sujeto de derecho es el ciudadano, para poner al mercado como ordenador de consumidores-explotados-en-deudados y al Estado como garante de esa relación de poder. El Estado todavía es necesario, aun para la valorización financiera, ya que ese Estado es la fuente de legitimidad y legalidad, o lo que quede de ellas.

⁴¹ Véase Byung-Chul Han, *Psicopolítica*, Barcelona, Herder, 2014, p. 29.

⁴² Véase Ayn Rand, Nathaniel Branden y Alan Greenspan, *Capitalism, The Unknown Ideal*, USA, Signet Books, 1962.

Esta situación puede ser resumida en algunos conceptos mencionados por Slavoj Žižek: “nuestra servidumbre nos es presentada como nuestra libertad. Muestra cómo todos nosotros somos tratados como capitalistas que invertimos en nuestra propia vida. El endeudamiento cumple una función disciplinaria, es hoy una de las maneras nuevas para mantener el control sobre los individuos. Siempre dando la ilusión que es el resultado de una libre elección. Incluso la fragilidad de las trayectorias profesionales, la inseguridad crónica, nos es presentada como una chance de poder ser reinventada cada dos o tres años. Y funciona muy bien”.⁴³

3. La desterritorialización

Quizás con algo de ironía, el urbanista francés Paul Virilio decía que Francis Fukuyama estaba equivocado cuando hablaba del fin de la historia. En realidad, dice Virilio, “como la historia no terminó, asistimos pues al fin de la geografía”.⁴⁴

En efecto, la desterritorialización del capital financiero es el modo en que el capitalismo financiero global escapa de las manos del Estado, que es territorial; gracias a las nuevas tecnologías (y las que vendrán), tanto como al desmantelamiento de regulaciones, queda establecido “el fin de la geografía”: las finanzas pueden crear propios territorios, a través de la generación, captación y destino de los flujos financieros.

Al respecto, Maurizio Lazzarato señala que la actual configuración “se limita a afirmar que el capital financiero trata los flujos, de los más arcaicos a los más modernos o hipermodernos, a partir de su traducción en cantidad abstracta de moneda, y los captura y se apropia de ellos bajo esta forma”.⁴⁵ De hecho, para Lazzarato, este fenómeno no queda limitado a la esfera estatal, puesto que la desterritorialización también es sufrida a nivel personal: “la desterritorialización del individuo proporciona los elementos básicos para reconstruir no ya ‘sujetos’, sino consumidores, electores, comunicadores,

⁴³ Véase <https://www.humanite.fr/slavoj-zizek-le-mariage-eternel-entre-capitalisme-et-democratie-est-fini>.

⁴⁴ Paul Virilio, *Un monde surexposé*, Paris, *Le Monde Diplomatique*, agosto de 1997, p. 17.

⁴⁵ Maurizio Lazzarato, *op. cit.*, p. 144.

y fabricar identidades sexuales, comportamientos, conductas adaptadas y nuevas corporalidades”.⁴⁶

Este sería el resultado, según Lazzarato, de los avances tecnológicos, sobre todo la tecnología ligada a la informática: “la computadora” –afirma– “es una máquina de decodificación instantánea y generalizada que, una vez instalada, estructura y organiza no sólo los flujos de producción, sino también los flujos de comunicación, escritura, consumo, etc., que atraviesan y reconfiguran las modalidades de percepción, atención, sensación, visión y pensamiento. La difusión del capital constante social ha creado las condiciones de un nuevo sojuzgamiento maquínico y una nueva axiomática”.⁴⁷

De este modo, argumenta que “el capitalismo querría hacernos creer que su funcionamiento es asimilable al de un autómata; que no hay alternativas porque el mercado, la bolsa y la economía de la deuda son regidos por automatismos (y sus *feedbacks* cibernéticos autorreguladores), y que las formas de gubernamentalidad funcionan de la misma manera, de modo que las poblaciones no tienen otra opción que adaptarse, reducidas al papel de variable de ajuste”.⁴⁸

La amenaza sobre el territorio del Estado radica en el comportamiento global de las finanzas, que desterritorializa la actividad económica dominante en este momento del capitalismo con predominio financiero.

La puesta en duda de la violencia legítima, está basada en que el Estado ya no es más la fuente del “derecho a la violencia”, como dice Weber, puesto que ese derecho que es sancionado por las instituciones parlamentarias en un marco de ejercicio de la democracia, queda subsumido hoy bajo la decisiva influencia del “sistema de gobernanza”, las “mejores prácticas”, los “expertos” (que si son internacionales son más efectivos).

En ese contexto, creemos que la llamada crisis de representación, en realidad es la expresión de cómo el capitalismo financiero global moldea las instituciones estatales del modo que precisa para realizar su ciclo de acumulación. Fundaciones, ONGs, *lobbies*, organismos internacionales (gran parte de cuyo poder reside en otorgar la capacidad de endeudarse), reemplazan a la representación popular. Esta última queda reducida a

⁴⁶ *Ibid.*, p. 195.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 187 y 188.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 164.

aprobar en la legislación nacional las “mejores prácticas” determinadas por organismos que no tienen legitimidad electoral (develan así la condición de “organizaciones no democráticas” u ONDs). Y a todo eso lo conocemos bajo el nombre de “gobernanza”.

4. Conversión de *stocks* en flujos financieros que pueden ser captados y fugados

Por más que el capitalismo financiero global sea representado por los medios de comunicación dominantes como el paradigma del éxito y el camino a la prosperidad; aunque las academias del saber convencional produzcan el conocimiento líquido que ha de servir para santificar esos procedimientos –puesto que por fin el verdadero mercado perfecto ha llegado!–; por más que los organismos internacionales pregonen las presentes virtudes de la financierización, a veces con pena, otras con regocijo, creemos que la esfera financiera, globalizada, no puede sin embargo prescindir del nivel local y nacional. Y tampoco puede prescindir del Estado, como lo mostró la crisis de 2008-2009.

Ese nivel local y nacional es donde están situadas la sociedad civil (en el fondo, la sociedad sin más) y la sociedad política (la forma, las instituciones, el Estado). Requiere de la localidad (y por ende de un momento de territorialización), porque extrae ganancia y renta de la sociedad, como obtiene negocios y salvatajes a través del Estado.

El modo de extracción de ganancias es variado. Sobre la base del fin del sindicalismo quedan habilitados la flexibilización laboral y los bajos salarios; también es posible extraer renta a través de la privatización de los servicios públicos, sobre todo cuando son monopolios naturales. En este caso no importa la extensión ni la calidad del servicio, sino la posibilidad de mostrar un flujo de dinero seguro y permanente, útil a la valorización financiera del emprendimiento. También existe una renta de los recursos naturales, que es expropiada de modo directo por el capital financiero y las empresas transnacionales, como la minería; o a través de pocos circuitos de comercialización, como la renta agraria; o la renta petrolera. Ninguna de las formas mencionadas puede prescindir de obtener y mantener el control del Estado, cuyas potestades son imprescindibles para asegurar el ciclo económico financiero.

Si Lazzarato tiene razón, y el poder en el capitalismo actual es de los dueños de los títulos del capital, la valorización financiera de todos y cada uno de los emprendimientos, su función consiste en un primer momento en transformar la solidez en liquidez (idea cara a Bauman), para luego solidificar esa liquidez en paraísos fiscales –es un ejemplo–, las empresas habrán de presentar resultados siempre positivos y alentadores, que propicien o mantengan la buena salud bursátil de los accionistas.

También está el reemplazo de capital propio por endeudamiento, lo que es conocido como “apalancamiento”. En la medida en que la tasa de ganancia sea mayor que la tasa de interés, un mayor apalancamiento incrementa la rentabilidad sobre el patrimonio; además, permite pagar menos impuestos, aun cuando la deuda haya sido contraída con la propia casa matriz (práctica habitual de las empresas transnacionales). De esta manera la distribución de dividendos aumenta. Es cierto que un endeudamiento excesivo aumenta la fragilidad de la empresa, pero las empresas más grandes cuentan con obtener un salvataje público en caso de que hiciera falta. De allí la necesidad perpetua de conservar el poder en el Estado.

Por eso la captura de las ganancias y de las rentas que produce una sociedad, un Estado, en síntesis, una Nación, pasa por convertir los *stocks* sociales (como los derechos), naturales (como el medio ambiente y los recursos naturales no renovables) y estatales (como las empresas públicas), en flujos financieros que puedan ser captados y fugados, para reconstituirlos de nuevo en *stocks*, lejos de cualquier impulso social o toda veleidad estatal.

Aquí estamos lejos de la política y también de cualquier forma de transparencia, lejos de toda rendición de cuentas, esas virtudes públicas que los neoliberales proclaman para poder ejercer los vicios privados, como justa consecuencia de la socialización de las pérdidas y de la privatización de las ganancias. La tan mentada transparencia pasa a ser una condición infligida a los derrotados –entre los que está el Estado– de la que no necesitan cuidarse los vencedores de la valorización financiera, puesto que ellos siguen parapetados tras las cuentas numeradas en paraísos fiscales, los testaferros y el secreto fiscal.

Aunque no sea una analogía perfecta, por más que existan bastantes parecidos, si existe el endeudamiento para los individuos, también existe el endeudamiento para las Naciones. En efecto, los defensores del modelo

suponen –o proclaman– que es posible administrar las cuentas públicas gracias a la toma de deuda.⁴⁹

Llegaríamos así a una situación analizada por Lazzarato: “En realidad, hoy resulta imposible distinguir entre el Estado y el capital, la propiedad ‘pública’ y la propiedad ‘privada’, por cuanto la recaudación estatal del impuesto pasa directamente a los bancos y a los depósitos de los acreedores cobijados en los paraísos fiscales”.⁵⁰ En cuanto al endeudamiento, Lazzarato afirma que “por vía del pago de los intereses, la deuda es un aparato de captura y redistribución de la riqueza social. La captura de la plusvalía ya no se canaliza exclusivamente por la ganancia. Esta última ya es en realidad una parte de la renta”.⁵¹

En síntesis, el endeudamiento ocupa así un lugar central en el funcionamiento económico y en la estructura de poder contemporáneos. Aumenta la tasa de ganancias sobre activos (sin pasar por la acumulación de capital y el aumento de la productividad) para así distribuir mayores dividendos; forma parte de los flujos financieros que hacen escala en los paraísos fiscales, en donde se materializan las ganancias fugadas desde otros territorios, con el fin de evadir impuestos;⁵² y es un instrumento de dominación en manos del acreedor.

En efecto, además de recibir el flujo de intereses inscripto en el contrato de deuda, el endeudamiento otorga al acreedor el derecho a ejecutar las garantías y así transferir la propiedad, en el caso de las deudas privadas, o de imponer reformas estructurales y ajustes macroeconómicos cuando son deudas soberanas. También puede darse una combinación de ambos factores: las deudas privadas pueden derivar en deudas soberanas cuando el Estado queda obligado (en general por presión de los acreedores) a naciona-

⁴⁹ No es así. En todos los casos, aunque se recorten los gastos, el peso del pago de los intereses de una deuda cada vez mayor, pesa sobre el presupuesto del Estado, en desmedro de otros gastos e inversiones. No es un tema de “deuda o ajuste”, sino que la deuda genera más ajuste. Lo único que cambia es cuándo se aplica ese ajuste y cuán grande termina siendo: cuanta más deuda se acumuló para “ganar tiempo”, mayor termina siendo el costo del ajuste, que se aplica por lo general en medio de una crisis.

⁵⁰ Maurizio Lazzarato, *op. cit.*, p. 45.

⁵¹ *Ibid.*, p. 71.

⁵² Se trata de uno de los mecanismos de la ya mencionada “Base Erosion and Profit Shifting” (erosión de la base imponible y traslado de los beneficios), operación practicada por las grandes empresas, según la expresión acuñada por la OCDE.

lizar las deudas privadas, y el Estado puede también transferir la propiedad de sus empresas, terrenos u otros activos como parte de la condicionalidad a la que se ve sometido.

Después de haber sintetizado algunos de los rasgos esenciales del Estado neoliberal del futuro, veamos algunas características fundamentales del Estado basado en el Bien Común.

PARTE SEGUNDA

EL ESTADO DEL FUTURO

(BASADO EN EL BIEN COMÚN)

Como señalamos en la Introducción a este Libro III, existe la posibilidad de construir un “Estado del futuro” basado en el Bien Común. Este Estado puede asumir formas muy variadas, según la historia de cada país, las circunstancias vigentes y las relaciones de fuerza existentes. En el caso argentino, parece probable que en ese futuro deseable surjan, fundidos en un solo proceso histórico, un Estado de Derecho, un Estado de Bienestar y un Estado Federal. A esta posibilidad nos referimos en los capítulos que siguen.

CAPÍTULO 1

EL ESTADO DE DERECHO

I. La preservación de las libertades individuales

1. El Estado de Derecho, signo de la modernidad

El Estado de Derecho es una noción elaborada por juristas alemanes de fines del siglo XIX, para lograr que el poder público se sometiera al derecho; está regido por el principio de legalidad y consiste en un conjunto jerarquizado de reglas constitucionales, legislativas, jurisprudenciales y reglamentarias que deben respetarse. Tres de sus principios esenciales son: primero, que el Estado esté regido por el derecho, en especial por el prin-

cipio de legalidad; en segundo lugar está la división de poderes; y tercero, la reparación de los daños que pudiera causar el Estado.⁵³

Así, son de aplicación el derecho natural y el derecho de la persona humana que fundamentan la legitimidad del Estado.⁵⁴ “Sólo en el Estado de Derecho con división de poderes existe una conexión entre legalidad y legitimidad, y esa conexión es tanto una conexión material como formal y de técnica de organización. En la lucha contra la arbitrariedad absoluta, se creyó poder asegurar la legitimidad por la legalidad, de tal manera, que el pueblo venía a dictar leyes por sí mismo y el resto de la actividad estatal debía someterse a estas leyes”.⁵⁵

Refirma Hermann Heller que “constituye singularmente una realidad política de máxima importancia práctica el que la organización democrática del Estado de Derecho, con su división de poderes y garantía de los derechos fundamentales, limite eficazmente el poder político de los dirigentes mediante preceptos constitucionales, asegurando a todos los miembros del pueblo del Estado sin excepción, una suma, muy variable, ciertamente, en la realidad, de ‘libertades’, es decir de poder social y político”.⁵⁶

“El moderno Estado de Derecho representa la magna tentativa de asegurar una continuidad normativa, histórica y sistemática, por medio de un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales. (...) Esta fórmula significa por una parte que la acción del Estado está sometida a reglas constantes y seguras, y por otra parte, que los individuos pueden exigir el respeto de esas reglas haciendo valer ante jueces independientes, los derechos que confieren con respecto al Estado”.⁵⁷ Por otra parte, se castiga a los individuos o grupos que delinquen en contra del Estado.

⁵³ Véase Renaud Denoix de Saint Marc, *L'État*, Paris, Presses Universitaires de France, 2004, pp.31 y ss.

⁵⁴ Véase Arturo Enrique Sampay, *Introducción a la Teoría del Estado*, *op. cit.*, pp. 413 y ss.

⁵⁵ Hermann Heller, *Teoría del Estado*, *op. cit.*, p. 239.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 266.

⁵⁷ Jacques Donnedieu de Vabres, *L'État*, Paris, Presses Universitaires de France, 1980, p. 12.

2. Vulneración de las garantías individuales y de los derechos políticos

2.1. Supresión del Estado de Derecho por las dictaduras

La ausencia de Estado de Derecho es una característica central de las dictaduras. Estas no respetan el derecho a la vida y a la libertad de las personas, y persiguen con violencia a los grupos o personas que se les oponen. También eliminan el derecho a la libre expresión e información, así como los derechos de reunión, asociación y manifestación. Quienes desobedecen esas normas se exponen a la represión de las fuerzas de seguridad, desde los policías antidisturbios hasta las fuerzas militares y paramilitares. Pero es la población en su conjunto quien sufre la opresión de un Estado dictatorial que la espía, la controla y le miente mediante los medios de comunicación masiva (oficiales, dóciles o cómplices).

En síntesis, las dictaduras tratan de suprimir todo tipo de actividad social, política y sindical que no sea en su apoyo, y lo hacen por medios que vulneran abiertamente la Constitución y las leyes dictadas en democracia. Por lo general también suspenden la actividad del poder legislativo, aunque no la del judicial. Sin embargo, las dictaduras destituyen a los jueces que puedan obstaculizar sus planes; el resto de ellos suele aceptar los criterios predominantes (véase en el libro II, el capítulo referido al Poder Judicial).⁵⁸ Los argentinos y muchos latinoamericanos tenemos, por desgracia, una larga experiencia en esta materia.

2.2. Erosión del Estado de Derecho en “democracias de baja intensidad”

En la Argentina, aunque con distinta decisión, los gobiernos elegidos a partir de 1983 buscaron establecer reaseguros para evitar no solamente una nueva ruptura del orden constitucional, sino también el tipo de comportamiento de los órganos del Estado que pudieran vulnerar las garantías de un Estado de Derecho. Por ejemplo, se prohibieron actividades de seguridad interior de las fuerzas armadas, salvo casos excepcionales y limitados al apoyo

⁵⁸ Véase Juan Pablo Bohoslavsky (editor), *¿Usted también doctor? Complicidad de jueces, fiscales y abogados durante la dictadura*. Siglo XXI, Buenos Aires, 2015.

logístico; el empleo de los elementos de combate requerirá el previo dictado del estado de sitio (ley 24.059, arts. 31 y 32).

Otra línea de conducta de algunos gobiernos democráticos fue hacer avanzar la justicia y el conocimiento de la verdad de lo ocurrido durante la última dictadura cívico-militar; esto también constituye un reaseguro en contra de otro quiebre institucional, al mostrar a quienes puedan querer cometerlo que no tienen asegurada la impunidad. Esto incluía naturalmente el juzgamiento de los acusados de cometer delitos como los de asesinato, tortura y apropiación de bebés; pero se intentó también avanzar en la investigación de delitos económicos y crímenes cometidos para beneficiar a ciertas empresas, lo cual ponía en evidencia quiénes eran los principales beneficiarios de ese régimen.⁵⁹

Todo retroceso en estas políticas fragiliza el orden democrático, en la medida en que pone en duda el castigo futuro para quienes lo vulneren. El peligro existe. De hecho, la experiencia argentina y latinoamericana muestra que aun en democracia puede erosionarse en la práctica el Estado de Derecho. Se trata de medidas adoptadas por gobiernos democráticos en las apariencias formales, pero “de baja intensidad”, que contrarían algunos principios básicos de la democracia. Por ejemplo, no se suprimen las elecciones para los cargos políticos; pero se cometen fraudes electorales o se proscriben los candidatos que podían ganarlas. No se prohíben las manifestaciones públicas, pero se las reprime. Judicialmente no se condena, pero se dictan prisiones preventivas que duran largo tiempo.

Asimismo, no siempre la vulneración de la democracia es perpetrada por vías tan evidentes como son los golpes de Estado. En América Latina, hemos asistido en años recientes a la multiplicación de “golpes blandos” llevados a cabo con una apariencia de legalidad, a través de pronunciamientos ilegítimos del poder legislativo o de procesos arbitrarios impulsados por un sector del Poder Judicial.

Pero no sólo la vulneración de la soberanía popular quebranta al Estado de Derecho. También se lo viola cuando se renuncia a la soberanía nacional. A este tema lo consideramos en el libro I, capítulo 3, con referencia a la dependencia económica y la deuda externa como instrumentos de

⁵⁹ Véase Horacio Verbitsky y Juan Pablo Bohoslavsky (editores), *Cuentas pendientes. Los cómplices económicos de la dictadura*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2013.

declinación de la soberanía; y en el libro II, capítulo 7 (el sector financiero), planteamos el problema de las finanzas como un poder *de facto*.

II. El Estado de Derecho también protege al Estado

El Estado de Derecho rige las relaciones entre los individuos y el Estado y crea las condiciones para que esas relaciones puedan realizarse de modo democrático y justo, con el pleno respeto de todas las garantías individuales y colectivas.

Requiere un régimen político democrático, regido por la legalidad y la legitimidad, con el pleno cumplimiento de la Constitución y las leyes; en especial, un Poder Judicial guiado en exclusividad por la administración de justicia, y con los recursos necesarios para juzgar con rapidez y ecuanimidad.

Hablamos de “regular con la mayor precisión posible, las relaciones entre el Estado y los individuos por medio de normas jurídicas y de garantizar el cumplimiento de esta norma a través de la jurisdicción (tribunales ordinarios, tribunales administrativos, etc.), cuando esta sea la garantía más sólida del derecho individual frente al Estado”.⁶⁰ Son los derechos civiles y políticos individuales, sintetizados en las garantías establecidas en la Constitución Nacional.

Pero a nuestro juicio, el Estado de Derecho no solo implica obligaciones del Estado hacia los individuos, como lo establece la definición clásica. También los individuos y grupos privados deben respetar las garantías que aseguren el funcionamiento normal de la Constitución Nacional. El Código Penal castiga los delitos que pueden cometer los particulares en contra del Estado. Tipifica y sanciona los delitos en contra de la libertad, la seguridad pública, el orden público, la seguridad de la Nación, los poderes públicos y el orden constitucional, la administración pública, la fe pública y el orden económico y financiero (arts. 186 a 313).

En especial, el art. 36 de la Constitución Nacional referido a nuevos derechos y garantías, es lapidario en su condena de los golpes de Estado. Dispone que “esta Constitución mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observación por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático. Estos actos serán insanablemente nulos.

⁶⁰ Oreste Ranelletti, *Istituzione di Diritto Pubblico*, *op. cit.*, p. 99.

Sus autores serán pasibles de la sanción prevista en el artículo 29”. Este artículo constitucional, sujeta “a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la Patria”.

Pero, además, hay múltiples formas por las que poderes *de facto* pueden torcer la voluntad popular: ¿hay en plenitud Estado de Derecho cuando el Estado y su gobierno están en gran medida manejados por intereses privados, nativos o extranjeros, no elegidos por las urnas? ¿Cuando el poder económico presiona sobre el poder político mediante el desabastecimiento organizado o a través de “golpes de mercado” financieros? ¿Cuando las libertades públicas de expresión, asociación y manifestación son cercenadas por la concentración de los medios masivos de comunicación, o a través de la criminalización selectiva de personas o de grupos?

También hemos visto que otra forma de cercenar la voluntad popular opera a través de la cesión de soberanía a organismos extranjeros. Así, aceptar la prórroga de jurisdicción (en especial en asuntos de derecho público) o firmar tratados que limitan la posibilidad de aplicar políticas industriales sustraen áreas estratégicas del proceso de toma de decisión nacional. Por cierto, son decisiones festejadas como avances en la “gobernanza” neoliberal, pero son también pasos que debilitan el Estado de Derecho, al reducir de manera indebida el ámbito sobre el cual se aplica.

En síntesis: el Estado de Derecho resguarda a los ciudadanos de las arbitrariedades del Estado, y al Estado de los delitos de los individuos o grupos; pero el Estado de Derecho entra en una zona gris cuando los poderes del Estado (principalmente el ejecutivo y el judicial), instituidos según los procedimientos democráticos, vulneran en la práctica las libertades y garantías individuales; o cuando determinados factores de poder (locales o extranjeros) quebrantan prácticas democráticas sin romper de manera explícita la legalidad.

Como una extensión del ámbito de acción del Estado de Derecho, en el devenir histórico aparece el Estado de Bienestar; en el capítulo 2 nos referiremos a algunos de sus antecedentes, propósitos, conflictos, significado y requisitos.

CAPÍTULO 2

EL ESTADO DE BIENESTAR

I. Significado del Estado de Bienestar

¿Qué es el Estado de Bienestar? En principio podemos esbozar dos definiciones. La primera es la inspirada por la social-democracia europea de después de la Segunda Guerra Mundial: “sistema político que asume responsabilidades de gobierno para proteger y promover la seguridad social y el bienestar de sus ciudadanos”.⁶¹ La segunda definición aplica un concepto de bienestar más amplio, que incluye aspectos del funcionamiento del Estado, como la soberanía nacional y la infraestructura física y legal, así como la situación política, económica, social y cultural; en definitiva, habla de la vocación y aptitud del Estado para realizar el Bien Común.

El Estado de Bienestar tiene por fundamento el Estado de Derecho, lo cual significa el pleno ejercicio de la soberanía nacional y popular; el respeto de los derechos humanos y la democracia política; así como la acción de un Estado justo, libre y soberano. Esto implica que para asegurar

⁶¹ Véase Herman Finer, “Welfare State”, *Encyclopaedia Britannica*, Chicago, William Benton Publisher, 1967, vol. 23, p. 388.

en plenitud la personalidad humana, es preciso que exista una distribución equitativa de la riqueza, del ingreso, de la palabra y del conocimiento, que no surge de modo espontáneo, sino que es la consecuencia de un determinado orden político.

Además, como el concepto de bienestar se amplía con el tiempo, incluye también el derecho a la información, lo que significa estar informado de buena fe por varias fuentes que no sean oligopólicas. Requiere que las corporaciones se subordinen a la ley; que el gobierno practique una política antimonopólica.

1. El Estado de Bienestar social-demócrata

En la concepción social-demócrata tradicional, el Estado de Bienestar consiste en la acción estatal que garantiza a todos los habitantes niveles razonables de ingresos, alimentación, salud y educación. Consagra el derecho que tiene toda persona a no ser excluida de la sociedad; para ello le es asignada una suma de dinero suficiente, como así también un acceso a los servicios públicos, de modo que pueda satisfacer sus necesidades fundamentales. No se trata de asistencialismo, sino del reconocimiento del derecho a ocupar un lugar normal en la sociedad; en otras palabras, el objetivo es terminar con la exclusión social.

En varios países, en diferentes épocas, fueron practicadas diversas políticas de salvaguarda de los más pobres. La teoría y la práctica del Estado de Bienestar tomaron impulso a partir de fines del siglo XIX. Durante el Segundo Imperio en Francia, (1852-1870), Napoleón III inauguró una política de bienestar social, mientras en Inglaterra, Benjamín Disraeli (Primer Ministro en 1868 y 1874-1880) afirmaba que el problema más importante era “la condición de vida del pueblo”. Desde 1881, en Alemania, bajo el gobierno de Bismarck, se cumplieron programas obligatorios de seguro social y servicios, realizados en medio de un rápido proceso de industrialización. Sostenía Bismarck que “el Estado no es sólo una institución de necesidad, sino también una de bienestar que brinde reconocimiento y ventajas directas a las clases desprovistas de propiedad”; y en 1884 enunció el “derecho al trabajo”.⁶²

⁶² Véase Herman Finer, “Welfare State”, *op. cit.*, vol. 23, p. 388 y ss.

Esta línea política fue retomada durante y después de la crisis de 1930 por el gobierno estadounidense de Franklin D. Roosevelt (Presidente de 1933 a 1945), con su política de *New Deal*, que luego fue intensificada y generalizada tras la Segunda Guerra Mundial. Su versión más conocida es la adoptada en Inglaterra en 1948 por el Partido Laborista, sobre la base del Informe de William Beveridge sobre “seguro social y asuntos conexos”. Y ya a mediados del siglo XX, en Europa se destacan los países nórdicos, en donde gobiernos socialdemócratas y laboristas (desde 1932 en Suecia y 1935 en Noruega), con un fuerte apoyo de los sindicatos redistribuyeron el ingreso y, sobre la base de un fuerte sistema fiscal progresivo, desarrollaron una amplia cobertura social y de servicios públicos. Fue uno de los ejes doctrinarios de la social-democracia europea.

Así, vemos que el Estado de Bienestar tuvo su auge en los países desarrollados en las tres décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. Los gobiernos de esa época entendieron que era necesario hacer crecer la demanda de los asalariados, que conformaban la gran mayoría de la población, a un ritmo similar al de la productividad para no volver a caer en una crisis de sobreproducción como la de los años 1930.

Fueron instaurados sistemas de negociación colectiva que hicieron subir los salarios con la productividad y también desarrollaron mecanismos de transferencias sociales; de este modo se sentaron las bases del consumo masivo. La perspectiva de una demanda creciente era además indispensable para sostener la inversión más allá de la reconstrucción de posguerra, y esa inversión alimentaba las ganancias de productividad y, por ende, del poder de compra y el nivel de vida de los asalariados.

Este círculo virtuoso permitió un crecimiento acelerado durante casi treinta años. También existía una razón política (y geopolítica) para preocuparse por el bienestar de los trabajadores, y era la existencia de una alternativa socialista. Muchas leyes sociales y políticas redistributivas fueron adoptadas, en parte, para reducir el atractivo que podía representar el comunismo para las masas populares.⁶³

⁶³ Véase Eric Hobsbawm, *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Grijalbo Mondadori, 1998 (edición en inglés de 1994).

2. El Estado de Bienestar en países latinoamericanos

A su vez, varios países latinoamericanos avanzaron en la tarea de dar a sus pueblos un mayor bienestar y realizaron progresos en ese sentido, con distintos grados de calidad y de logros. Además de mejorar el bienestar, esos procesos incluyeron temas políticos y económicos que iban más allá de la importante labor social que implica el Estado de Bienestar social-demócrata. Entre los más importantes (aunque no en todos los casos ni en el mismo grado) podemos hablar del acceso de las masas populares a niveles de ingresos dignos y a servicios básicos de educación, salud y vivienda, el consiguiente fortalecimiento de un mercado interno para los procesos incipientes de industrialización, la reforma agraria y la captación pública de la renta de los recursos naturales (en muchos países mediante su nacionalización). También fue un rasgo distintivo la búsqueda de una mayor independencia respecto de los intereses extranjeros y la construcción de la integración latinoamericana.

Veamos algunos ejemplos de países, gobernantes y épocas que trataron de avanzar hacia Estados de Bienestar (entre paréntesis figura el año de inicio de los respectivos mandatos): i) en Uruguay, José Batlle y Ordóñez (1911); ii) en Brasil, Getúlio Vargas (1930); iii) en México, Lázaro Cárdenas (1934); iv) en Costa Rica, Rafael Calderón Guardia (1940); v) en Guatemala, Juan José Arévalo (1945); vi) en Venezuela, Rómulo Betancourt (1945); vii) en la Argentina, Juan Perón (1946 y 1973); viii) en Bolivia, Víctor Paz Estenssoro (1952); ix) en Cuba, Fidel Castro (1959), x) en Perú, Juan Velasco Alvarado (1968); xi) en Chile, Salvador Allende (1970); y en épocas más recientes, xii) Hugo Chávez en Venezuela (1999); xiii) Lula da Silva en Brasil (2003); xiv) Néstor y Cristina Kirchner en Argentina (2003); xv) Evo Morales en Bolivia (2006); y xvi) Rafael Correa en Ecuador (2007).

II. El Estado de Bienestar en Argentina⁶⁴

1. Las dos primeras presidencias de Perón

El Estado de Bienestar no es un injerto que pueda hacerse en cualquier momento, no importa en qué país y en qué contexto. Por el contra-

⁶⁴ Agradecemos a Ángel Núñez sus observaciones certeras.

rio, es el resultado de la transformación de las relaciones de fuerza y de la dinámica política en un determinado sentido, que permiten construir las bases de un Estado de Bienestar.

Citamos el ejemplo histórico de la Argentina peronista, que pudo llevarse a la realidad desde 1945 hasta 1955. Primero, por la ola mundial de reivindicaciones nacionales y populares que siguió a la Segunda Guerra Mundial; y segundo, en ese momento, en la Argentina el gobierno y las principales fuerzas políticas, económicas y sociales relevantes compartían esos objetivos en mayor o menor medida. Las relaciones de fuerza eran favorables. Hubiera sido imposible aplicar esos principios en un régimen oligárquico. También es difícil en un sistema democrático, nacional y popular, cuando éste está fragmentado. La división de fuerzas por querrelas menores –sobre todo por avidez personal o de grupo–, es una de las mayores trabas que han surgido, aun en circunstancias generales propicias a políticas populares.

Durante las presidencias de Perón (1946-1955 y 1973-1974), no sólo fue aplicada una política de Estado de Bienestar, sino que fue incluida en la Constitución Nacional de 1949 (derogada por un bando militar en 1956).

Este concepto incorpora elementos políticos y económicos, que exceden el marco del bienestar económico y requieren la soberanía nacional y popular. El Presidente Perón, en 1948, en su presentación del proyecto de Constitución Nacional, sostuvo que en lo económico se proponía “afianzar el bienestar y la prosperidad al pueblo argentino mediante la independencia económica que asegure que la riqueza argentina ha de ser para los argentinos y no entregadas al extranjero. (...) En lo social buscamos asegurar para nuestro pueblo un régimen social justo y humano; (...) asegurar los derechos del trabajador; asegurar el acceso a la cultura y la ciencia a todos los argentinos”.⁶⁵

La economía de bienestar fue elevada al rango constitucional en la Constitución de la Nación de 1949. Como lo expresó el miembro informante del despacho de la mayoría Dr. Arturo Enrique Sampay, “la economía programática de la reforma que discutimos tiene dos fines: uno concreto e inmediato, la ocupación total de los trabajadores, esto es, la supresión definitiva de la desocupación cíclica, de la desocupación de masas que se

⁶⁵ Discurso del 3 de septiembre de 1948 desde su despacho en la Casa de Gobierno.

verificaba en las sucesivas depresiones económicas; y otro último, al que éste se subordina: brindar a todos los habitantes de la Nación las condiciones materiales necesarias para el completo desarrollo de la personalidad humana”.⁶⁶

La Constitución de 1949 estableció las bases para un Estado de Bienestar adecuado a la situación política de la época y coherente con la orientación política y económica del gobierno y de la mayoría de la población.

El artículo 37 de esa Constitución establecía los derechos del trabajador. Sus artículos 38, 39 y 40 disponen la función social de la propiedad, el capital y la actividad económica, en una clara enunciación de los principios del Estado de Bienestar, que así quedaba incorporado a la Constitución Nacional.⁶⁷

Lo excepcional es que no sólo fue una enumeración de convicciones y deseos; por el contrario, los más importantes actos de gobierno propuestos fueron ejecutados de inmediato, o ya estaban en curso de aplicación. Se produjo así una transferencia real de poder económico. No quedaron en cláusulas incumplidas de la Constitución Nacional (como ocurre hoy con el juicio por jurados o la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas) sino que –por ejemplo– fueron estatizados los servicios

⁶⁶ Sesión del 8 de marzo de 1949.

⁶⁷ El art. 37 declara los derechos del trabajador: 1) Derecho a trabajar. 2) Derecho a una retribución justa. 3) Derecho a la capacitación. 4) Derecho a condiciones dignas de trabajo. 5) Derecho a la preservación de la salud. 6) Derecho al bienestar. 7) Derecho a la seguridad social. 8) Derecho a la protección de su familia. 9) Derecho al mejoramiento económico. 10) Derecho a la defensa de los intereses profesionales. El artículo 38 establece que “la propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, está sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de Bien Común”. El artículo 39 dispone que “el capital debe estar al servicio de la economía nacional y tener como principal objeto el bienestar social. Sus diversas formas de explotación no pueden contrariar los fines de beneficio común del pueblo argentino”. El artículo 40 determina que “la organización de la riqueza y su explotación tiene por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social. El Estado, mediante una ley, podrá intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguardia de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución”. Las fuentes naturales de energía –excepto las vegetales– son propiedad de la Nación con la participación de su producto a convenir con las Provincias. “Los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación”.

públicos, el Banco Central, los depósitos bancarios y, con el IAPI, una parte sustancial del comercio exterior.

El Estado de Bienestar se tradujo en mejoras concretas en la calidad de vida de la población. Fueron años de expansión del producto con redistribución del ingreso, llamada a sostener la industrialización apoyada en el mercado interno. El crecimiento del empleo y del salario real impulsó la participación de los asalariados en el PIB de 39% en 1942 a 54% en 1954. Se generalizó el acceso a las jubilaciones: las cajas de jubilaciones contaban con 300.000 afiliados en 1944, y con 3 millones y medio en 1948. Se desarrolló también la cobertura social mediante la instauración de indemnizaciones por despido, las vacaciones pagas, la ampliación del acceso a la vivienda propia, a la salud y a la educación. Se adoptaron disposiciones sobre el horario del trabajo, se desarrolló la justicia laboral, se generalizó el régimen de los convenios colectivos de trabajo y de salario mínimo y se introdujo el sueldo anual complementario.⁶⁸ El nuevo rol del Estado se manifestó no solamente en el manejo de las empresas públicas (nuevas o nacionalizadas) sino también en un incremento del gasto público, que pasó de 16 a 29% del PIB en los tres primeros años de gestión.⁶⁹

Como señalamos, en el momento de elaborar la nueva Constitución de 1949 existían los requisitos necesarios para realizar transformaciones de fondo en la sociedad y la política argentinas: había relaciones de fuerza favorables en los planos político, militar, económico, social y cultural; tanto, que las reformas básicas pudieron instrumentarse. Pero la continuidad de las transformaciones requiere el mantenimiento de las relaciones de fuerza propicias, lo cual es muy difícil de lograr al cabo del tiempo.

Para entender lo ocurrido después de 1955, es pertinente la explicación que expresa el Dr. Sampay: “la reforma constitucional de 1949 no organizó adecuadamente el predominio del poder político por los sectores populares, debido, primero, a la confianza que los sectores populares triunfantes tenían en la conducción carismática del general Perón. Y segundo, al celoso cuidado que el propio general Perón ponía para que no se formara paralelamente al gobierno legal un coadyuvante poder real de esos sectores

⁶⁸ Véase Mario Rapoport, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 2000, pp. 373-377 y 403-409.

⁶⁹ Véase Aldo Ferrer, *La economía argentina desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 226.

populares, a fin de conservar el carácter pluriclasista de su movimiento, por lo que el nuevo régimen iba a durar hasta que la oligarquía cautivara a los oficiales de las fuerzas armadas; porque es rigurosamente exacto lo que expresa Aristóteles, que el que tiene en su poder las armas decide la permanencia o no del régimen político. Tal era, entonces, el talón de Aquiles de la mentada reforma, la cual, precisamente como Aquiles, fue muerta por el enemigo en la flor de la juventud a causa de tener vulnerable nada menos que su soporte”.⁷⁰

2. La tercera Presidencia de Perón

La tercera Presidencia de Perón (1973-1974) ha sido poco estudiada. En particular, la política económica que intentó aplicar es casi desconocida, aunque constituía una continuación del Estado de Bienestar de sus dos primeras presidencias. Entre los análisis políticos referidos a este período, sobresale el libro de Carlos Leyba, que examina las cuatro etapas de una construcción política para la ejecución de un fuerte programa de desarrollo económico con justicia social.⁷¹

En la primera fase se elaboraron las Coincidencias Programáticas del Plenario de Organizaciones Sociales y Partidos Políticos (aprobadas el 7 de diciembre de 1972, antes de la elección presidencial de marzo de 1973).

La segunda etapa fue la firma del “Acta de compromiso nacional para la reconstrucción, liberación nacional y la justicia social”, suscripta por la Confederación General del Trabajo, la Confederación General Económica y la Federación Agraria, por una parte, y por representantes de la Unión Industrial Argentina y la Sociedad Rural, por la otra (15 de junio de 1973).

En el tercer período fueron sancionadas las 19 leyes básicas que concretaban institucionalmente el plan económico del gobierno. Las principales son: i) nacionalización de depósitos bancarios; ii) nacionalización de cuatro bancos; iii) regulación de entidades parabancarias; iv) modificación de la ley de entidades financieras; v) reformas a la Carta Orgánica del Banco Central; vi) comercialización de granos; vii) ampliación de las funciones de

⁷⁰ Arturo Enrique Sampay, *Las constituciones de la Argentina (1810/1972)*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1975, p. 72.

⁷¹ Véase Carlos Leyba, *Economía y política en el tercer gobierno de Perón (1973-1974)*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2003.

la Junta Nacional de Carnes; viii) impuesto a la renta normal potencial de la tierra; ix) reglas para las inversiones de capital extranjero; x) corporación de empresas nacionales; xi) corporación de la pequeña y mediana empresa; xii) individualización de personas que representen a empresas extranjeras; xiii) promoción industrial; xiv) defensa del trabajo y la producción nacional.

Estas leyes son los ejes del plan económico del gobierno. Entre las enumeradas, de la i) a la v) quedaba estructurado un sólido sistema financiero al servicio de la Nación; de la vi) a la viii) establecían normas básicas para la explotación agraria; la ix) regulaba la acción del capital extranjero; la x) obligaba a identificarse a los *lobbistas* extranjeros; la xi) y la xii) organizaban las empresas estatales y las privadas medianas y pequeñas, de modo que existiera un empresariado nacional fuerte para incidir con fuerza propia en el orden económico; y la xiii) y la xiv) promovían y defendían al trabajo, la industria y la producción nacionales.

En cuarto lugar, para impulsar el desarrollo con equidad e instrumentar la aplicación de esas leyes, fue elaborado el Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional.

Del texto de las 19 leyes sancionadas, del Plan Trienal y del apoyo de los partidos políticos y de las organizaciones sociales y económicas involucradas, surgen las verdaderas causas por las que, después de la muerte de Perón, se implantó una sangrienta dictadura cívico-militar: el plan de gobierno que comenzaba a ejecutarse implicaba una verdadera transferencia del poder económico a los sectores populares, así como una profunda transformación de las instituciones. Estos hechos fueron sistemáticamente ocultados.

Con respecto a la tercera presidencia de Perón, es definitiva la opinión de uno de sus protagonistas, como Carlos Leyba: “si la dimensión del éxito es aquello que tiene salida, como lo sugiere la etimología, entonces nuestro programa no sólo no llevaba a un atolladero ni a un *cul de sac*, sino a un horizonte expedito para más crecimiento si se avanzaba en más justicia social. Un golpe de palacio primero, la Triple A después y finalmente la dictadura criminal y la guerra de Malvinas, fueron las instancias horribles para que los argentinos olvidemos la construcción colectiva del crecimiento y la equidad que fuimos capaces de hacer con aquel Pacto Social de 1973-1974”.⁷²

⁷² *Ibid*, p. 177.

III. La reacción en contra del Estado de Bienestar

El Estado de Bienestar fue un elemento central del régimen de crecimiento de posguerra de los países desarrollados, que entró en crisis en los años 1970. La desaceleración de los aumentos de productividad, el derrumbe del sistema financiero internacional de Bretton Woods y los *shocks* petroleros redujeron el crecimiento, alimentaron la inflación y pusieron en jaque el compromiso social. Este último fue reemplazado por una carrera entre precios y salarios, que realimentaron el proceso inflacionario.

La lucha contra la inflación pasó a ser el caballo de batalla del neoliberalismo, que en esa época se denominaba monetarismo y se identificaba en la figura de Milton Friedman y la escuela de economía de la Universidad de Chicago. Sus impulsores planteaban que reducir la inflación era sencillo: bastaba con disminuir la emisión monetaria excesiva causada por el déficit fiscal. Había, para ello, que reducir el déficit fiscal mismo, no a través de impuestos más efectivos, sino mediante recortes en los gastos.

En efecto, la raíz del problema era, para esta escuela, la intervención del Estado en la economía, no sólo porque generaba déficit e inflación, sino porque distorsionaba el funcionamiento de los mercados. En particular, un blanco preferencial de los monetaristas era (es) la redistribución pública de los ingresos, que según ellos, destruía los incentivos individuales para esforzarse, invertir e innovar.⁷³ Lo que criticaban, en definitiva, era (es) el Estado de Bienestar.

Los gobiernos de Margaret Thatcher en el Reino Unido (iniciado en 1979) y de Ronald Reagan en los Estados Unidos (desde 1981) llevaron esa visión a la práctica en lo que representó el principio de desmantelamiento del Estado de Bienestar en los países desarrollados (el mismo proceso había empezado pocos años antes en Uruguay, Chile y Argentina, en donde la política económica de los gobiernos militares estaba en las manos de los “Chicago Boys”).

⁷³ Véase Milton y Rose Friedman, *Free to choose*, Londres, Secker and Warburg, 1980.

Esos gobiernos se apoyaron en la expansión de las empresas transnacionales para debilitar a los sindicatos locales, y en el nuevo protagonismo que adquiriría por entonces el sistema financiero privado, que expandía sus negocios internacionales gracias al reciclaje de petrodólares. Las altas tasas de interés con que se frenó la espiral inflacionaria, benefició de modo directo al sector financiero y contribuyó al cambio en el funcionamiento económico que describimos en el Libro II.

Fue éste un punto de quiebre en la estructura del poder económico y también en la distribución del ingreso. Mientras disminuía el poder de negociación de los asalariados, aumentaba la remuneración del capital y en particular las rentas financieras e inmobiliarias. Y como de manera general, la distribución del patrimonio es más desigualitaria que la del ingreso, una mayor remuneración del patrimonio tiende a aumentar la inequidad distributiva. De este modo, a partir de ese momento, la mayor parte de la población dejó de beneficiarse de manera significativa con el aumento de la productividad y del ingreso nacional, que se concentraron en los estratos más ricos. Así, el 1% más rico recibía 5,7% del ingreso total en el Reino Unido (en 1978) y 8,2% en los Estados Unidos (en 1980). Esos porcentajes aumentaron a 15,4% y 18,3% para cada uno en 2007, el año previo al colapso financiero desencadenado por la caída de Lehman Brothers.⁷⁴

El “capitalismo financierizado” no solamente resultó más injusto que el régimen de crecimiento anterior, sino que incumplió sus promesas de mayor dinamismo económico.

La hegemonía del accionista (ávido de dividendos y ganancias bursátiles) y el menor dinamismo de la demanda interna, frenaron la inversión privada y la productividad, en tanto la retracción del Estado afectó el gasto en infraestructura. Asimismo, el estancamiento de los ingresos salariales (salvo para una pequeña minoría de asalariados) empujó a muchos de ellos a endeudarse más allá de sus posibilidades de repago. La crisis económica y financiera fue el resultado de tales desequilibrios, potenciados por un sistema financiero desregulado. Su estallido mostró las consecuencias económicas y sociales del retroceso (o supresión) del Estado de Bienestar.

⁷⁴ Paris School of Economics y Institute for New Economic Thinking, *The World Top Income Database*.

IV. Actualidad del Estado de Bienestar

El recuerdo como política valiosa del Estado de Bienestar del primer peronismo, es presentado por sus detractores como una antigualla: se lo mira como a un resto fósil de una antigua civilización, imposible de revivir. Nada más equivocado. Representa el impulso permanente de vivir mejor, que es un deseo humano permanente: “Los valores de Montaigne o de Spinoza siguen siendo los míos, y estos ya eran en lo esencial, de Sócrates o de Jesucristo. No tenemos necesidad de nuevos valores, sino de reinventar una fidelidad a los viejos valores. Del pasado no hagamos tabla rasa: no se trata de abolir sino de cumplir”.⁷⁵

De modo que es perfectamente válido y actual el propósito de cumplir con los fines del Estado de Bienestar, de acuerdo con las condiciones de esta etapa histórica. No se trata de reproducir los mismos actos de gobierno, que respondían a otra realidad diferente. A mediados del siglo pasado se había construido una relación de fuerzas que lo permitía.

Ahora, la salida de la encrucijada actual requiere la construcción de poder que permita cumplir los fines deseados, como se hizo en el primer peronismo; y en seguida, con los medios y la realidad del siglo XXI, elegir y cumplir los fines de entonces, que también son los nuestros: “constituir una Nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana”, como lo declara el preámbulo de la Constitución de 1949. Pero esa no es la materia de un *Manual*, sino de un *Plan de Gobierno*, que sea el resultado de una profunda reflexión nacional. Recordemos que no hay nada más práctico que una buena teoría.

⁷⁵ André Comte-Sponville, *Valeur et vérité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994, p. 209.

CAPÍTULO 3

EL ESTADO FEDERAL

I. Estados unitarios y federales⁷⁶

Desde un punto de vista formal, los Estados se organizan en regímenes unitarios o federales. En los regímenes unitarios, el gobierno nacional es el centro del poder y lo ejerce en todo el territorio. Existe unidad en la soberanía, en el poder del Estado y en los gobernantes.⁷⁷ Los regímenes unitarios pueden ser centralizados (con un centro único de poder) o descentralizados (existen administraciones regionales con una cierta libertad de acción), pero aun en este último caso, las decisiones principales las toma el poder central, que nombra sus delegados en las diversas provincias o departamentos para aplicarlas.

A su vez, el Estado federal “es el compuesto por Estados particulares, cuyos poderes regionales gozan de autonomía e incluso de soberanía para su

⁷⁶ Véase Georges Burdeau, *op. cit.*, pp. 369 y ss.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 369.

vida interior”.⁷⁸ Por su parte, una Confederación es de carácter diferente y varía según lo que establezcan las respectivas Constituciones. En algunos casos forman un solo Estado (como es el caso de la Confederación Suiza), que constituye un ejemplo histórico de federalismo. En otras situaciones se estructura un tipo especial de relaciones entre Estados, como es el caso del Commonwealth británico.

Sin embargo, la cuestión es mucho más compleja. La diferencia entre Estados unitarios o federales no es sólo un problema de formas, sino que hace tanto a la estructura y funcionamiento de las instituciones políticas como al ejercicio concreto del poder. Hay regímenes formalmente unitarios que admiten un grado apreciable de descentralización o regionalización (como Italia), y regímenes teóricamente federales en los que el poder efectivo está fuertemente centralizado. Por ende, la índole del régimen depende mucho más de la relación de fuerzas existente, que de la etiqueta formal que se le aplique.

Existen sobradas razones para afirmar que un Estado de Derecho es preferible a un Estado arbitrario, esté este manejado abiertamente por un gobierno dictatorial o por esquemas antidemocráticos más refinados, como el que impulsa la “gobernanza” antes analizada. Desde nuestro punto de vista, un Estado de Bienestar es claramente preferible a uno signado por el neoliberalismo y la financierización. Ahora bien, la conveniencia de adoptar un sistema de Estado unitario o federal es más difícil de establecer, y sin duda no es posible dar una respuesta general: uno u otro sistema se adapta mejor a determinadas realidades según la naturaleza, la extensión y la historia de los países. Sería difícil distinguir en abstracto las conveniencias y los defectos de un régimen unitario como el de Francia y otro federal como el de Alemania, ya que en ambos sistemas rige un Estado de Derecho y (aunque se ha debilitado en los últimos tiempos) puede funcionar un Estado de Bienestar. La cuestión no será, por ende, si uno de los dos es preferible en sí, cualquiera sea el país en el que se aplique, sino cuál es el más adaptado para que en la Argentina puedan prosperar un Estado de Derecho y un Estado de Bienestar.

⁷⁸ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*.

II. El Estado unitario

1. Significado del unitarismo

“El Estado unitario es aquel cuya soberanía es única, porque reside en la colectividad considerada globalmente, sin tener en cuenta la diversidad de las aspiraciones locales o de la variedad de tendencias de los múltiples agrupamientos secundarios que engloba la sociedad política. El poder del Estado es único porque expresa la fuerza de una sola idea de derecho, que es la querida por el soberano mismo unificado, y se ejerce uniformemente sobre el conjunto del territorio. (...) Los gobernantes encarnan en su unidad el poder del Estado. (...) Finalmente, el Estado unitario aparece jurídicamente como aquel en el cual el Poder es uno en su fundamento, en su estructura y en su ejercicio”. Se trata de un poder político centralizado, ya que los agentes del Estado monopolizan la utilización de los procedimientos de creación del derecho positivo.⁷⁹ En definitiva, los que deciden en cada jurisdicción son los representantes del poder central.

En ciertos casos, el mismo poder central puede establecer una cierta desconcentración, que delegue en agentes locales la solución de ciertos problemas. En estos casos, se delega la prestación de algunos servicios en administraciones que tienen una cierta libertad de acción. “Seguramente, el poder central no desaparece, pero no asume más directamente la gestión del servicio, sólo supervisa la manera cómo las autoridades descentralizadas proveen a su funcionamiento”.⁸⁰

2. Organización del Estado unitario

El Estado unitario debe armonizar sus instituciones que buscan ser uniformes en todo el territorio del país, con la diversidad que necesariamente existe, en grado diverso, en su infraestructura social. Históricamente, ha ocurrido que el régimen unitario, lejos de reflejar una homogeneidad social, ha sido implantado precisamente para lograr unificar en una nación

⁷⁹ Georges Burdeau, *op. cit.*, p. 368.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 389.

a organizaciones colectivas con fuertes singularidades que de otro modo podrían haber antagonizado con el Estado.

En tales situaciones, la organización del Estado unitario fue el resultado de la heterogeneidad de las colectividades que lo componen. La magnitud de las diferencias geográficas, sociales, profesionales, religiosas, y otras muchas, era tal que impedía que existiera un derecho que estableciera las reglas que rigieran al conjunto.

“Ha sido superponiendo su autoridad sobre la de los diversos cuerpos o colectividades, subordinándola y finalmente, eliminándola, como los gobernantes lograron realizar a la vez la unidad de derecho y la unidad del poder de coacción sobre el conjunto del territorio nacional. (...) Constituido por una centralización progresiva de las prerrogativas del poder público, el Poder establecido tiende a permanecer a la vez centralizado y centralizador”. En consecuencia, el Estado es el único intérprete del bien público, y sus órganos son los únicos competentes para reglamentarlos jurídicamente y obligar a su cumplimiento. “Donde se ejerce el poder público es en nombre del Estado y de su autoridad”.⁸¹

3. Un ejemplo: la República Francesa

La elección del sistema (unitario o federal) y sus características dependen de múltiples factores, entre los que sobresalen los históricos, la escala de prioridades de los ciudadanos y las relaciones de fuerza. Francia está bajo un régimen unitario descentralizado, para cuya implantación se sumaron varios factores.

Como afirma Georges Burdeau, se trata de un problema de administración pública, más que de carácter social o de principios: lo más importante sería asegurar el buen funcionamiento de los servicios públicos. Señala Burdeau que el Francés no ha vacilado en hacer una revolución para defender su libertad “sin más”, pero jamás peleó por sus libertades locales. La unidad francesa se creó por la acción de los reyes y después se consolidó con Napoleón, de tal manera que en ese país el Estado (de fuerte centralización) precedió y forjó a la nación.⁸² En esas épocas, la

⁸¹ *Ibid.*, p. 373.

⁸² Eric Hobsbawm provee otro ejemplo en ese sentido. En su clásica obra *La era de las revoluciones* relata la reflexión de Giuseppe Mazzini, una vez lograda

elección de los alcaldes (*maires*) y los consejeros “alcanzaba para asegurar la armonía entre las instituciones locales y nacionales”. Recién a partir de los últimos años de la Cuarta República se replantea el tema, esta vez en el cuadro más amplio del desarrollo regional (ordenamiento territorial).⁸³

4. El caso argentino

En el caso argentino, el unitarismo fue uno de los programas políticos del siglo XIX y en su nombre se libraron cruentas guerras civiles. Fue derrotado en lo institucional, ya que las Constituciones nacionales (con excepción de la efímera de 1826) adoptaron el federalismo como forma de gobierno; pero en los hechos, el funcionamiento del país tuvo importantes rasgos unitarios. En efecto, existió una fuerte concentración del poder económico y político en Buenos Aires, en desmedro de las provincias argentinas, antes y después de proceso de organización nacional. Tal centralización de facto tuvo lugar mientras el poder real era ejercido por los “dueños” ocasionales del país: es decir, por las oligarquías políticas generadas por quienes ejercían el poder económico y financiero, con raíces nacionales e internacionales (en especial, durante los golpes cívico-militares).

III. El Estado federal

1. Significado del federalismo

Para encarar el problema del federalismo es necesario diferenciar lo esencial de lo formal. En ese sentido, el análisis de Georges Burdeau parte de la base de que el federalismo consiste en una forma de concebir la autoridad, en la cual la asociación sustituye a la obligación o a la compulsión.

“El principio democrático tiende a asociar a los individuos en la formación de decisiones; (...) pero no se trata más que de una asociación de individuos. La idea federal tiende a hacer prevalecer una asociación

la unificación italiana en 1862: “Hemos creado Italia. Ahora debemos crear a los italianos”.

⁸³ *Ibid.*, pp. 462 y 469.

de grupos. (...) El sentido fundamental del federalismo es el de plantear el problema del Poder político en otros términos que los nacionales”. Allí enfoca el meollo del tema: “En la organización política de las sociedades, el fenómeno principal no es el Estado, es el Poder”.⁸⁴

Señala Burdeau que el federalismo no sólo deja subsistir la libertad de los diferentes grupos que lo integran, sino que utiliza esa libertad para fundamentar la autoridad del Poder federal. En lugar de sacrificar la independencia en beneficio del orden, procura conciliar exigencias que parecen contradictorias. Así fortalece –y no ahoga– el Poder del conjunto. Estas conciliaciones se realizan por la acción de dos principios esenciales: la participación y la autonomía.

El principio de la participación implica que las colectividades asociadas participen en la elaboración de las decisiones tomadas por las autoridades nacionales. Esta participación es fundamental: de otro modo, caeríamos en diferentes grados de colonización para unos y de imperia-lismo para otros.

El principio de autonomía otorga grados de independencia gubernamental a las organizaciones, instituciones o Provincias asociadas. Tanto la participación como la autonomía son partes sustanciales de la Constitución Nacional y están regidas por las leyes correspondientes. Es inaceptable – como señalaba Alberdi– que el poder colonial sobre las provincias que antes ejercía el imperio español, después en muchos casos fuera desempeñado por el gobierno nacional.

En síntesis, dada la división constitucional de poderes entre el Estado Central y las Provincias o entes regionales, el federalismo coordina –y no subordina– las relaciones entre ambos. En esa tarea procura obrar con persuasión y consentimiento, y no por compulsión (y menos aún por extorsión); es pluralista y trata de armonizar, no de dar órdenes; y en caso de conflicto, deberían ser la Constitución, la ley y (en última instancia) el poder judicial los que resuelvan. Repetimos: en el fondo se trata de una cuestión de poder. El federalismo es fundamental para impedir la colonización de un poder nacional fuerte que controla los recursos y hegemoniza la política y las finanzas.

Cuando esto último ocurre, dos intereses se contraponen: el de la Nación y el de las Provincias, con una evidente superioridad del poder nacional. Para enfrentar esa divergencia, las Provincias federales están

⁸⁴ Georges Burdeau, *op. cit.*, p. 495.

mucho mejor pertrechadas que las unitarias: un gobierno propio va a defender sus intereses con más eficacia y convicción que un delegado del gobierno nacional.

2. Definición del Estado federal

“El Estado federal es un Estado en el cual una pluralidad de ideas de derecho convergen para el establecimiento de un poder estatal federal, al mismo tiempo que fundan, sobre determinadas materias constitucionales, el poder estatal de colectividades particulares”.⁸⁵ Difieren, sobre todo, en que en el Estado unitario prevalece una sola idea de derecho, mientras en el Estado federal, la pauta está dada por derechos locales limitados pero autónomos.

Sin embargo, no existe un único modelo de Estado federal que sea seguido, con algunas variantes, por todos los países. En la realidad es el resultado de las relaciones de fuerza que existan en cada momento en los países. La gran diferencia teórica entre un régimen unitario por una parte, y una nación federal, por la otra, es que el régimen federal permite muchas formas y matices, dadas las circunstancias; a veces, en los hechos es más “unitario” un régimen federal autoritario, que otro unitario con Provincias poderosas política y económicamente.

En los Estados federales, el poder central coexiste con el de las Provincias o unidades territoriales. ¿Cuál es la relación entre ambos? ¿En caso de controversia, debe prevalecer el poder central o el local? Al respecto, sostiene Georges Burdeau que “no hay concepción más falsa ni más peligrosa que la que consiste en ver en las prerrogativas de los Estados miembros el producto residual de una serie de limitaciones, renunciamentos o abandonos, apreciados en relación a un poder primitivo pleno y entero. El estatuto jurídico del Poder de las colectividades particulares no es el resultado de una *capitis deminutio*; es, como el estatuto de todo Poder, el que es necesario para asegurar la realización de la idea de derecho de donde procede. (...) En síntesis, la coexistencia de poderes no implica que unos deben ser recortados para que el otro sea total. (...)”

⁸⁵ *Ibid.*, p. 565.

Los poderes federales y locales que coexisten en la federación son unos y otros perfectos o, mejor dicho, completos”.

Concluye Burdeau: “En el Estado federal, cada una de las potencias estatales permanece en su ámbito, única, intacta e indivisible, pues cada una es, sin amputación ni renunciamento, la fuerza de una idea de derecho: de la idea unitaria si se trata del poder de la federación, de la idea concebida en relación a los particularismos locales, si se trata de las competencias de los Estados miembros”.⁸⁶

En consecuencia, de ninguna manera deben declinarse facultades provinciales por una supuesta supremacía del orden nacional. Ambos son plenamente soberanos en su ámbito propio. Ese espacio es el que establezcan las respectivas Constituciones Nacional y Provinciales.

3. Requisitos para que una provincia sea autónoma

Para que una Provincia adquiriera la jerarquía de autónoma deben cumplirse los siguientes requisitos:

“i) Gozar de autonomía constitucional, legislativa y administrativa en la órbita de las competencias que le asigne la Constitución federal.

ii) Designar los titulares que ejercen el gobierno local, sin intervención del gobierno federal.

iii) Participar en la formación de la voluntad del Estado, integrando con representantes de los Estados miembros, en cuanto tales, el gobierno central.

iv) Reconocer la supremacía de la Constitución Federal, a la que debe someterse el ordenamiento jurídico de los Estados-miembros autónomos”.⁸⁷

4. Un ejemplo: el Estado Confederal en Suiza

Desde hace varios siglos, Suiza es un símbolo del federalismo. Ya a partir del siglo XIII, sus valles alpinos comenzaron a emanciparse de la tutela de los Habsburgo. El origen de la Confederación fue la creación

⁸⁶ *Ibid.*, p. 556.

⁸⁷ Arturo Enrique Sampay, *Introducción a la Teoría del Estado*, *op. cit.*, p. 410.

de la comunidad de Waldstaetten, en 1291, compuesta por 3 cantones: Uri, Schwyz y Unterwalden. Desde entonces comenzó a configurarse lo que hoy es la Confederación Suiza. Se unieron nuevos cantones que encontraban en esa unión una considerable autonomía dentro del Sacro Imperio Romano Germánico, y más tarde otros que pasaron de una alianza militar a una unión política. También hubo algunos que entraron a la Confederación de manera menos espontánea, tras ser conquistados y dominados por otros cantones, antes de alcanzar un rango equivalente a los demás. El último en incorporarse fue el cantón de Ginebra, tras las guerras napoleónicas y la conferencia de Viena (1814-1815) que redibujó el mapa de Europa. Durante el dominio francés, se le impuso a Suiza un sistema unitario en los años de la “República Helvética” (1798-1803), que fue resistida por la población. Napoleón abandonó finalmente ese proyecto, admitiendo que hay ciertos países que son, por naturaleza, federales.⁸⁸

Con todo, la influencia de la revolución francesa y el dominio francés dio impulso a la creación de una ciudadanía suiza y de un Estado federal plasmado en la constitución de 1848 (luego de la breve guerra civil de 1847). La Constitución suiza actual es de 1999. A continuación examinaremos las orientaciones básicas de la Constitución vigente, que se refieren a las relaciones entre la Confederación y los cantones. Dos de esos ejes son la soberanía de los cantones con las restricciones que impone la Constitución, y la asignación de facultades a la Confederación y los cantones en materia económica y financiera.

Los principios institucionales consagran la soberanía de los cantones dentro de los límites de la Constitución Federal y ejercerán todos los derechos no delegados al poder federal. Las relaciones exteriores están a cargo de la Confederación. Cada cantón tiene su propia constitución y se garantiza la autonomía municipal. A su vez, el derecho federal prevalece por sobre el derecho cantonal, cuando sean contradictorios.

En cuanto a la seguridad, está a cargo de la Confederación y de los cantones. El ejército se organiza de acuerdo con las normas de las

⁸⁸ Véase Jean-Jacques Bouquet, *Histoire de la Suisse*, Presses Universitaires de France, Que sais-je n° 140, 2011.

milicias.⁸⁹ Su puesta en acción está a cargo de la Confederación; y los cantones pueden disponer de sus fuerzas armadas para mantener el orden en sus territorios.

Sobre las cuestiones de gobierno que incumben al país, en general se adopta el principio de que la Confederación establece las finalidades a cumplir y los cantones las ejecutan.

Una particularidad que distingue a esta Constitución es el detalle con que se legislan los temas fiscales. Como se transcribe en la nota 90, hasta se determinan las alícuotas de ciertos impuestos y su modo de utilización.⁹⁰

⁸⁹ Las Fuerzas Armadas Suizas se componen del Ejército y la Fuerza Aérea y están organizados por el sistema de milicias. Los soldados profesionales constituyen sólo el 5% del personal militar; el resto son ciudadanos alistados de entre 20 y 34 años. Los soldados deben mantener en su casa su propio equipo y sus armas personales. Los soldados activos son 120.000 y los reservistas 80.000.

⁹⁰ Las cláusulas constitucionales sobre economía y finanzas son las siguientes:

i) La Confederación tendrá en cuenta el desarrollo económico de cada región. Podrá derogar el principio de la economía libre en la política monetaria y de créditos, del comercio exterior y de las finanzas públicas. La Confederación podrá obligar a las empresas y a los cantones a que constituyan reservas para empleos (art. 100).

ii) Se prohíbe la doble imposición por parte de varios cantones (art. 127).

iii) Impuestos directos. La Confederación percibe los impuestos directos: de hasta un 11,5% sobre los ingresos de las personas físicas; de hasta un 9,8% sobre los beneficios netos de las personas jurídicas; hasta un 0,825 por mil del capital y de las reservas de las personas jurídicas. Los impuestos se fijarán y percibirán por los cantones. Tres décimas partes del producto bruto del impuesto se atribuirán a los cantones; un sexto como mínimo de esta cuota será destinada a la compensación financiera entre cantones (art. 128).

iv) Armonización fiscal. La Confederación fijará los principios de la armonización de los impuestos directos de la Confederación, los cantones y los municipios. La armonización englobará la imposición, el objeto y el cálculo del tributo, así como el derecho procesal y penal en materia fiscal (art. 119).

v) Impuesto sobre el valor agregado. La Confederación tendrá la facultad de percibirlo de hasta un tipo máximo del 6,5% sobre la transmisión de bienes y la prestación de servicios, incluido el consumo personal y las importaciones. El 5% de este impuesto será para medidas a favor de las clases con los niveles de ingresos más bajos (art. 130).

vi) Jurisdicción Constitucional: El tribunal Federal conocerá los litigios entre cantones o entre la Confederación y cantones, cuando estas diferencias sean en la esfera del derecho público (art. 189).

IV. El Estado Federal en la Argentina

1. La unión nacional, una prioridad permanente

El primer objetivo fijado en todas las constituciones nacionales argentinas, desde la de 1853 hasta la de 1994, es la unión nacional. Su práctica supone defender la soberanía e integrar e intercomunicar a todos sus habitantes y regiones en un pie de igualdad. Implica un sentido de pertenencia, con una fuerte dosis de solidaridad social, que privilegia la homogeneidad social y la integración física nacional.

No se trata de un bien que nos haya sido otorgado de modo irrevocable, sino de un valor cuya conquista o preservación implica una lucha permanente. En el plano social y regional, se quiebra la unidad nacional cuando impera la heterogeneidad estructural (desempleo, distribución muy desigual del ingreso, diferentes accesos a los servicios de salud y sanitarios entre grupos sociales y regiones). En lo físico se atenta contra ella cuando no existen medios de comunicación y transporte que vinculen todo el país. En los ámbitos económico y político, se la vulnera cuando se hace prevalecer el interés de un sector por sobre el del conjunto nacional. En el plano informativo se deteriora la unión nacional cuando existen sectores monopólicos y hay grupos cuya opinión no se difunde.

La característica central de las políticas que se han alternado en la Argentina consiste en su naturaleza integradora o excluyente. El modelo industrializador que se consolida en los años 1940 tuvo como eje la integración de las clases trabajadoras en un aparato productivo en plena mutación, incorporándolas al consumo moderno y a la seguridad social; no menos importante que esa inclusión económica y social e inseparable de ellas fue su incorporación masiva a la vida política y sindical. La integración nacional entonces se tradujo por una redistribución progresiva del ingreso, un sector financiero y un ordenamiento del comercio exterior (IAPI) que favoreció el desarrollo industrial, y unos servicios públicos nacionalizados que buscaban mejorar la integración física de los argentinos.

Los sucesivos golpes militares procuraron revertir esa participación y devolver el monopolio de la política, la economía y las finanzas al *esta-*

blishment económico y a sus aliados nativos y extranjeros. La restauración oligárquica adoptó su faz más nítida y violenta con el modelo neoliberal instalado en 1976. No se trató entonces sólo de una exclusión política de las mayorías populares, sino también de instaurar un sistema excluyente en lo económico, social y regional. Este régimen duró hasta 2001 (con la interrupción del período social-demócrata alfonsinista). Después, desde 2002 hasta 2015 se aplicó un modelo que impulsó el crecimiento económico con inclusión social. Luego, a partir de diciembre de 2015, vino la restauración neoliberal.

2. La historia

La adopción del federalismo como forma de gobierno se basa en la tradición histórica argentina; y su aplicación –correcta o defectuosa– es el resultado de las relaciones de fuerza políticas y económicas. El problema es que este mandato de la Constitución Nacional no se refleja en la realidad. Aún persiste la disputa histórica entre el Gobierno Nacional y las Provincias. En una época este conflicto abarcó la forma de gobierno (federal o unitaria), donde también estaba en juego la disputa por la hegemonía entre caudillos bonaerenses y del interior. En una primera etapa tuvo una resolución en septiembre de 1861, por el triunfo de Buenos Aires en la batalla de Pavón⁹¹ y con la organización nacional instrumentada por Buenos Aires, que pasó por diversas etapas.

La subordinación de las Provincias a Buenos Aires ya fue señalada por Juan Bautista Alberdi, quien en mayo de 1852 sostenía que a causa de

⁹¹ De acuerdo con el análisis de Arturo Enrique Sampay, la Argentina perdió la oportunidad de incorporarse al comercio mundial cuando todavía era competitivo, y entró recién en la octava década del siglo XIX, cuando ya estaba monopolizado por las potencias mundiales, y la “libertad de comercio y de competencia fue sustituida por la tendencia al monopolio y por la apropiación de las fuentes de los recursos naturales para invertir allí –tales monopolios– sus recursos financieros y así abastecerse de las materias primas necesarias a sus industrias. De este modo, se incorporó cuando el capitalismo europeo comenzó a instrumentalizar los países periféricos mutilándoles el desarrollo de sus economías. (...) Si se hubiera incorporado antes de los influjos deformantes y dominantes del capitalismo financiero, (...) se hubiese encontrado marchando sobre los rieles de un desarrollo capitalista independiente, como en la ocasión fue el caso de los Estados Unidos” (véase Arturo Enrique Sampay, *Las Constituciones de la Argentina, 1810-1972*, *op. cit.*, p. 39).

la falta de gobierno nacional, el gobierno de Buenos Aires “retuvo en sus manos exclusivas, durante cuarenta años, el poder diplomático de toda la nación, es decir, la facultad de hacer la paz y la guerra, (...) de reglar el comercio y la navegación, de establecer tarifas y de percibir la renta de aduana de las catorce Provincias, sin que esas Provincias tomaran la menor parte en la elección del gobierno local de Buenos Aires que manejaba sus intereses”, ni en “el producto de las rentas de la aduana, percibido por la sola Buenos Aires y soportado, en último resultado, por los habitantes de todas las Provincias”.⁹²

Frente a esta situación de “colonialismo interno”, la historia muestra también que “el establecimiento de un Estado Federal, que nacionalizara la jurisdicción sobre las fuentes de los principales recursos fiscales, la administración del ahorro social, la moneda, la facultad de reglar la navegación de los ríos, el comercio exterior e interior, las supremas atribuciones del poder político, junto con el reconocimiento del gobierno autónomo de las entidades soberanas tradicionales, era lo que desde Artigas se venía propugnando como el más apto instrumento para impulsar con ritmo moderno el progreso social de los argentinos”.⁹³

Este Estado Federal todavía no se obtuvo. Parece lógico entonces que las provincias quieran recuperar la capacidad de ejercer su autonomía, para lo cual es indispensable un proceso de jerarquización, cuyos ejes principales deberían ser la disminución de las desigualdades entre las distintas provincias, la distribución más justa de los recursos generados por el conjunto de la Nación y una participación más efectiva y sistemática de las provincias en la toma de decisiones que incumben a toda la Nación. En ese sentido, sería indispensable revertir el proceso de subordinación de las provincias que resultó de la organización nacional después de la batalla de Pavón.

⁹² J. B. Alberdi, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, Obras Selectas*, ordenadas por Joaquín V. González, tomo X, pp. 177 y 178, Buenos Aires, Librería “La Facultad”, 1920 (primera edición en mayo de 1852).

⁹³ Arturo Enrique Sampay. *Las Constituciones de la Argentina*, cit., p. 37.

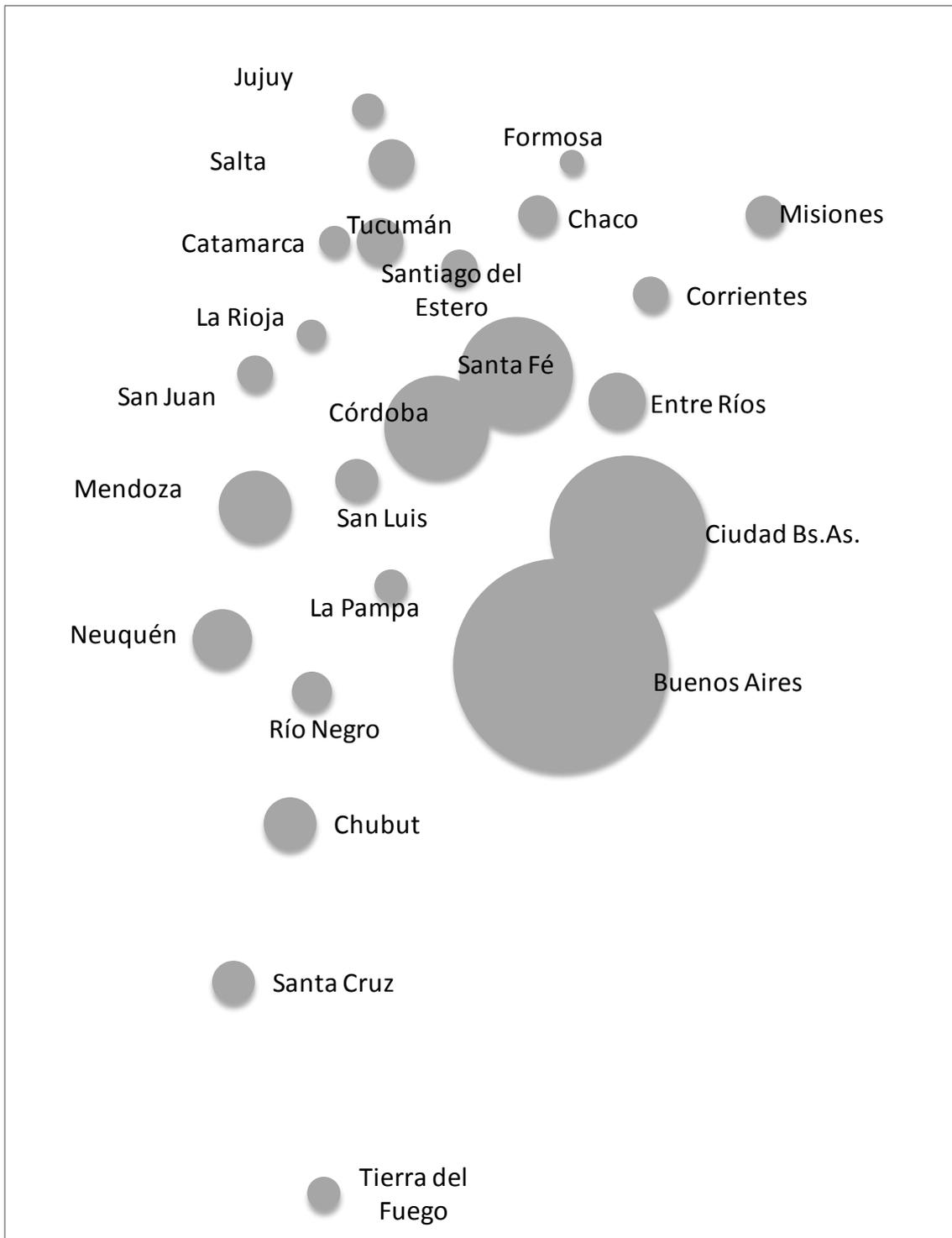
3. La situación actual

La realidad argentina muestra una notoria desigualdad, tanto entre el PIB global de cada Provincia como en la satisfacción de sus necesidades básicas. La alianza entre el capital extranjero y la oligarquía de Buenos Aires volcó la producción del país hacia el comercio de exportación e importación con Europa; el modelo agroexportador conseguía las divisas, y la importación de productos europeos satisfacía la demanda interna. Así fueron destruidas la artesanía y las incipientes industrias que existían en las Provincias. La modalidad de desarrollo, cuyo centro dinámico era la pampa húmeda, acentuó el desequilibrio económico y demográfico con las regiones del interior.

Ahora, la situación de desigualdad entre las Provincias más desarrolladas y las demás es aplastante, como lo muestra el gráfico 12. En este gráfico cada Provincia no aparece con el tamaño de su superficie, como es habitual, sino que es proporcional a su producto interno bruto global. Choca a la sensibilidad enterarse de las diferencias enormes entre la producción de distintas Provincias.

A su vez, el cuadro 22 confirma la existencia de argentinos de primera y de segunda categoría. Muestra las grandes diferencias que existen con respecto a la insatisfacción de las necesidades básicas en las Provincias más pobres y más ricas, y entre las zonas urbanas y rurales.

Gráfico 12. Argentina: Provincias con el tamaño de su PIB global, 2004



Fuente: INDEC.

Cuadro 22. Argentina: Hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI), por provincias y áreas urbana y rural. Total del país. Año 2010

Provincias	Hogares con NBI	
	Urbano	Rural
Total del país	8,3	18,2
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	6,0	-
Buenos Aires	8,2	7,4
24 partidos del Gran Buenos Aires	9,2	16,7
Interior de la provincia de Buenos Aires	6,4	7,1
Catamarca	9,2	18,6
Chaco	15,9	31,4
Chubut	8,1	12,1
Córdoba	5,4	11,6
Corrientes	12,7	26,7
Entre Ríos	7,3	12,5
Formosa	17,0	31,3
Jujuy	13,4	29,4
La Pampa	3,4	5,7
La Rioja	10,9	20,6
Mendoza	5,7	16,5
Misiones	13,5	22,1
Neuquén	9,5	20,5
Río Negro	8,7	14,5
Salta	16,9	36,6
San Juan	9,1	19,3
San Luis	6,6	17,1
Santa Cruz	8,0	14,1
Santa Fe	6,1	10,0
Santiago del Estero	11,8	31,3
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	14,1	26,7
Tucumán	11,2	22,4

Notas: Población urbana es la que reside en áreas de 2000 o más habitantes. La población rural es la que se encuentra agrupada en localidades de menos de 2000 habitantes y la que se encuentra dispersa en campo abierto.

Hogares con necesidades básicas insatisfechas son aquellos que presentan al menos una de las siguientes condiciones de privación: 1. Vivienda. 2. Condiciones sanitarias. 3. Hacinamiento. 4. Asistencia escolar. 5. Capacidad de subsistencia.

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.

4. La política fiscal de la Nación con las Provincias

Es preciso analizar el actual tratamiento fiscal que reciben las Provincias, que les es perjudicial, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo.

En el plano cualitativo, el régimen actual está integrado por la ley 23.548, de enero de 1988, más las 152 modificaciones sancionadas desde entonces. Muchas de las reformas son asignaciones especiales de impuestos, que quitan o rebajan participaciones que le corresponderían a las Provincias y que cambian de beneficiario. Un caso, declarado inconstitucional, pero aún no reparado en su totalidad, es el de la retención del 15% de los fondos globales coparticipados en beneficio de la Nación, para operaciones previsionales. Basta con leer el detalle del texto completo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas citado en la nota 217 y las modificaciones que figuran en el texto de *Infoleg* de la ley 23.548, para advertir la inconsistencia y confusión de asignaciones específicas dictadas por la urgencia o la presión frente a casos aislados e inconexos.

En lo cuantitativo, el porcentaje de 57,66% que se otorga a las Provincias es engañoso, porque en los hechos figuran como no coparticipables, impuestos que debieran participarse. Por lo tanto, la nómina de impuestos no coparticipables debería ajustarse a lo expresado en la Constitución Nacional; el artículo 75 inc. 2 establece que corresponde al Congreso imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las Provincias; y que puede imponer contribuciones directas por tiempo determinado, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Y concluye: “las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables”. La realidad es que existen 16 impuestos cuya asignación específica es preciso revisar. La

Constitución señala, además, que salvo excepciones muy justificadas, todos los impuestos son coparticipables.⁹⁴

Estas irregularidades en la distribución de impuestos cercenan el federalismo desde sus bases, ya que cancelan en la práctica la autonomía de las provincias. En efecto, éstas son colocadas en un estado de dependencia respecto de transferencias discrecionales del poder central para cubrir sus gastos corrientes o pendientes de ser integradas en planes nacionales de infraestructura. Así, lo que debiera ser el derecho a recibir un flujo de recursos permanente y automático, pasa a ser una concesión del poder central, muchas veces condicionada al apoyo que los legisladores de las provincias interesadas brinden a los proyectos que interesan al gobierno nacional. Tal situación lleva a otra anomalía: las Provincias no tienen otra alternativa que salir a contratar préstamos internos o peor aún préstamos externos para solventar sus gastos. Entramos en la aberración financiera de pedir préstamos en divisas para pagar gastos corrientes en moneda local, incluidos los intereses de una deuda anterior. Las consecuencias pueden ser desastrosas: tenemos al alcance de nuestra memoria la caída de la convertibilidad, el corralito bancario, la deserción de los bancos –en especial los extranjeros– y la devaluación en catástrofe provocada por el endeudamiento externo, que explotó en 2001/2002.

En consecuencia, es indispensable replantear el sistema fiscal nacional y, en particular, las relaciones financieras entre la Nación y las Provincias. Es urgente redefinir las atribuciones financieras de la Nación y las Provincias; la delegación de facultades provinciales en beneficio de la Nación; la revisión de impuestos y alícuotas; los porcentajes coparticipables entre la Nación y las Provincias; las asignaciones a cada Provincia; la lucha contra la evasión fiscal y la fuga de capitales; la recuperación de

⁹⁴ Sin embargo, no carguemos toda la responsabilidad a los defectos de la coparticipación. Tal vez el mayor latrocinio esté en la elusión y evasión de impuestos y en la fuga de capitales, tal como se señaló en el libro I, capítulo 3, V, referido al sistema fiscal. Baste recordar que residentes en Argentina tienen, según diferentes cálculos, entre 300.000 y 500.000 millones de dólares en el exterior, que en su gran mayoría no están declarados ni pagan impuestos. Cualquier programa económico que quiera aplicarse deberá tener en cuenta esta enorme estafa fiscal. Resulta absurdo que en la Argentina se esté exprimiendo a los magros presupuestos provinciales, mientras se fugan al exterior cientos de miles de millones de dólares, que además en su mayoría no pagan impuestos (por supuesto, este razonamiento es válido tanto para un sistema federal como unitario).

los bancos provinciales privatizados; la participación de las Provincias en el directorio del Banco Central; y una nueva ley de coparticipación de impuestos entre la Nación y las Provincias. Por supuesto, la orientación y profundidad de estas reformas dependerán de las relaciones políticas de fuerza existentes y del modelo de país que se pretenda, pero son cuestiones insoslayables que sólo pueden tener una solución política desde la conducción del Estado.

Con estas reformas y otras adicionales, tanto la Nación como las Provincias tendrían más recursos genuinos. De este modo, podrá restablecerse –o implantarse– el federalismo en la Argentina.

CAPÍTULO 4

FEDERALISMO: ESTADO DEL BIENESTAR, ESTADO DE DERECHO E INTEGRACIÓN NACIONAL

A lo largo de este *Manual* destacamos la necesidad de consolidar el Estado de Derecho y el Estado de Bienestar como instrumentos fundamentales de un Estado justo, libre y soberano. Se cubrirían así importantes aspectos jurídicos y económico-sociales de las relaciones entre el pueblo y el Estado. Pero no basta con los aspectos jurídicos y económicos en el plano nacional: es necesario considerar la dimensión territorial.

El Estado de Bienestar, como se ha dicho, procura cubrir las necesidades básicas y asegurar el acceso a los servicios básicos de todos los sectores del país. Puesto que la pobreza (y la riqueza) se distribuye de manera desigual entre las provincias (y también dentro de ellas), las políticas tendientes a reducir la pobreza y a reducir la desigualdad económica tienen por fuerza un contenido regional. La preocupación por la situación de cada provincia, cantón o estado constituyente es buena parte de la razón de ser del sistema federal. En la medida en que el sistema federal instrumente los principios de participación y autonomía, sus partes constituyentes participarán de manera efectiva en las políticas de Estado (principio de la participación), y dispondrán de los recursos indispensables para llevar a cabo sus políticas (principio de la autonomía).

Si las finanzas de las Provincias adquieren autonomía, entonces también adquieren mayor margen de maniobra en lo político. Estarán en condiciones de llevar adelante las políticas apropiadas para construir el bien común. Y esa autonomía efectiva les permitirá participar en un pie de igualdad en la determinación de las políticas nacionales, que incluyan una redistribución de los recursos económicos dentro mismo de la República, destinada a reducir las asimetrías existentes dentro de la Nación (ese es el caso, ya mencionado, de la Confederación Helvética, y también de la República Federal de Alemania).

Tal participación, que como vimos es un factor constitutivo del federalismo, permitirá la instrumentación de políticas nacionales para alcanzar la integración económica y social de la Nación. De tal modo, el Estado de Derecho quedará reforzado, puesto que todas las provincias del país tendrán la libertad y potestad para influir en la definición y puesta en marcha de las políticas nacionales, ya que podrán hacer valer sus intereses y necesidades. También podrán incidir en la práctica (y no sólo sobre el papel) en la definición de las políticas de transporte, energía, comunicaciones, medio ambiente y ordenamiento del territorio que se definen observando el país (y la región) como un todo integrado, o por integrar, pero que tienen un impacto decisivo sobre la economía, la sociedad y la cultura de las Provincias.

Y al mismo tiempo se avanzará en el desarrollo del Estado del Bienestar, a partir de políticas de participación e integración de los sectores interesados, diseñadas y aplicadas en los niveles regionales, provinciales y municipales más apropiados. De esta manera, es posible aplicar las medidas mejor adaptadas a las necesidades concretas y que apelen a la participación y acción de los sectores interesados.⁹⁵

Las provincias necesitan recuperar instrumentos de política que muchas de ellas resignaron, y adquirir nuevos para incidir en la política

⁹⁵ La experiencia de los presupuestos participativos puesta en práctica inicialmente en los años noventa en Porto Alegre ha sido positiva. Por ese método, la comunidad podía elegir, entre distintos destinos posibles, qué destino dar a la fracción “discrecional” del gasto presupuestario, esto es el 10 o 20% que no estaba ya comprometido en las funciones “obligadas” del municipio: administración, educación, salud, seguridad, entre otros. La población podía entonces pronunciarse si quería privilegiar (y en qué medida) la pavimentación de calles, la construcción de viviendas sociales, el apoyo a pequeños emprendimientos, o reforzar la educación, la salud, la cultura u otro tema.

nacional. En particular, es esencial reconstituir el sistema de banca pública, regional y cooperativa de las provincias que tuvo fuerte impacto sobre las economías regionales hasta los años setenta, y fue en gran medida desmantelado en los años ochenta y noventa. No se trata, por cierto, de generar un sistema bancario dedicado a financiar déficits públicos provinciales sin esperanza de repago; pero sí es preciso dar acceso al crédito de largo plazo y a tasas accesibles a los sectores productivos locales (en especial a las empresas pequeñas y medianas y a las explotaciones familiares), que el sector bancario privado por lo general ignora.

La experiencia muestra, en todo caso, que no es razonable confiar en que la banca comercial privada (local o extranjera) proveerá de modo espontáneo crédito productivo de largo plazo, y menos aún para sostener las economías regionales. Es por ello esencial, amén de reconstituir un tejido bancario regional, tener un Banco Central que aplique una política crediticia orientada a impulsar el desarrollo regional. Como la experiencia muestra que la composición del directorio del Banco Central puede ser cambiado de la noche a la mañana por el gobierno central, será importante establecer por ley (o en la Constitución) el nombramiento de directores por cada una de las Provincias.

El desarrollo productivo regional, en especial el industrial, es factor esencial de la integración nacional, como lo entendieron hace cerca de dos siglos Alexander Hamilton en los Estados Unidos, Friedrich List en Alemania y Mariano Fraguero en la Argentina.⁹⁶ Podemos agregar a la industria (que sigue siendo estratégica) las actividades primarias y los servicios modernos que, en la medida en que formen parte de políticas de desarrollo productivo nacional y provinciales, tienen la potencialidad de desarrollar eslabonamientos productivos y tecnológicos que unifiquen económicamente a la Nación, además de generar un dinamismo económico que impulse la inversión y el empleo de buena calidad.

La política de desarrollo productivo, en suma, debe ser pensada con una visión federal, que tienda a la integración nacional, y a la integración de la Nación con los países vecinos. La vinculación de estas dos dimensiones (la integración nacional y la latinoamericana) viene dada, entre otras

⁹⁶ Véase Mariano Fraguero, *Cuestiones argentinas y Organización del crédito*, Solar Hachette, Buenos Aires, 1976 (ediciones originales de 1852 y 1850, respectivamente), así como el excelente estudio preliminar de Gregorio Weinberg.

razones, por la geografía: las provincias limítrofes o las más cercanas a los países vecinos, que se beneficiarían más intensamente con la integración regional, son también las provincias “del interior” de la República.

Lo anterior no quiere decir que siempre un sistema unitario sea incompatible con el Estado de Derecho y el Estado de Bienestar. Sí afirmamos que dada la historia y las circunstancias de la Argentina, se hará avanzar de un modo decisivo esos objetivos si se logra que el Estado Federal deje de ser en gran medida una ficción que existe en la Constitución pero no en la práctica, y si las provincias logran afirmar en los hechos su autonomía y su participación en las políticas nacionales.

Esto supone modificar de cuajo la situación actual en la que las Provincias dependen de la Nación en las cuestiones políticas y económicas fundamentales. La situación más compulsiva es la falta de financiamiento propio de las Provincias, que está subordinado a los fondos que el Gobierno Nacional les remita; y que con la regulación del acceso a esos fondos, éste puede determinar las políticas provinciales.

Debe quedar claro que el reconocimiento de los recursos que le corresponden a las provincias, no implica que la Nación se desprenda de sus actividades fundamentales, que son las mismas que estableció la Constitución de 1949, adaptadas a las actuales relaciones de fuerza y a las condiciones sociales y económicas vigentes.

La injusticia en la asignación de facultades y de recursos entre la Nación y las Provincias jamás pudo solucionarse en nuestra historia. Son proféticas las palabras de Juan Bautista Alberdi, que en 1861 se refería a ella: “Esa cuestión entre Buenos Aires y las Provincias es un mal crónico de nuestro país, que reside en la complexión hereditaria de pueblo ex-Colonia española, fundada en el monopolio comercial y marítimo de la Metròpoli. Nuestro país tendrá que vivir y crecer con ese mal. No podrá ser curado ni por la guerra ni por los protocolos. Será curado por la edad y sobre todo por el régimen. Felizmente ese régimen curativo, no dependerá de nuestra voluntad ni elección sino de la fuerza de las cosas”.⁹⁷

⁹⁷ Juan Bautista Alberdi, *Epistolario 1855-1881*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1967, p. 223. Son cartas enviadas a Francisco Javier Villanueva (amigo de Alberdi residente en Santiago de Chile); se transcribe parte de la carta fechada en París, el 14 de junio de 1861.

En los próximos tiempos, es posible que “la fuerza de las cosas” (en palabras modernas, nuevas relaciones de poder) obliguen a solucionar el problema sobre bases diferentes, como lo esperaba Alberdi. No es razonable que se mantengan –o aún se acrecienten– estas desigualdades de desarrollo, de atribuciones de poder (metrópoli nacional y colonias provinciales), de riqueza y de ganancias. No deberían coexistir una Argentina desarrollada y otra subdesarrollada; menos aún cuando el país tiene recursos y habitantes capaces de dar a todos un nivel aceptable de bienestar. Eso es parte de la dinámica política: la solución dependerá de las relaciones de fuerza imperantes.

CONCLUSIONES GENERALES: ESTADO, POLÍTICA Y TIEMPO

I. El tiempo astronómico y el tiempo de la vida

En este libro hablamos de política: describimos y analizamos las teorías acerca de la naturaleza y funcionamiento del Estado y las prácticas en esa materia por parte de algunas de las fuerzas políticas más relevantes. Tomamos como eje del relato un contrapunto entre la teoría y la práctica, para expresar de esa manera cierta dinámica en el marco de una argumentación, algo así como un razonamiento en movimiento. No hablamos de una fotografía estática, sino de una película; por lo que una de sus características principales es el tiempo. No es cualquier tiempo, ni de cualquier modo: para continuar, es preciso apelar a la filosofía, tomando como guía a las tesis de Heidegger,⁹⁸ a través de la explicación del filósofo Manuel García Morente.

“Tiempo es una palabra que significa muchas cosas. Debemos distinguir dos clases de tiempo: el tiempo que hay ‘en’ la vida y el tiempo que la vida ‘es’. (...) En la astronomía, el tiempo está ahí, alrededor de la cosa; pero la cosa es lo que es, independientemente del tiempo que junto

⁹⁸ Martin Heidegger, *El Ser y el Tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1951 (primera edición en alemán, en 1927), pp. 428 y ss.

a ella transcurre. En cambio aquí, en la vida, el tiempo está dentro de la cosa misma; el ser mismo de la cosa consiste en ser temporal, es decir, en anticiparse, en querer ser, en poder ser, en haber de ser. Y entonces, cuando este poder ser, en haber de ser, es; cuando el futuro se convierte en futuro que ha sido, en ese instante ‘ya’ es el excremento de la vida, y la vida sigue su curso en busca de sí misma, a lo largo de ese infinito futuro infinitamente fecundo”. (...)

“La vida, tan pronto como ha sido, deja de ser. (...) Porque la vida tiene eso de particular: que cuando ha sido ya no es la vida; que cuando la vida ha pasado y está en el pretérito, se convierte en materia solidificada”. (...)

“La vida es propiamente esa anticipación, ese afán de querer ser; esa anticipación del futuro, esa preocupación que hace que el futuro sea, él, el germen del presente. No como en el tiempo astronómico, donde el presente es el resultado del pasado. El pasado es el germen del presente en el tiempo astronómico, donde el presente es el resultado del pasado. (...) Pero el tiempo vital, el tiempo existente en que la vida consiste, es un tiempo en donde lo que va a ser está antes de lo que es; lo que va a ser trae lo que es. El presente es un “sido” del futuro; es un futuro que ha sido. Realmente no se puede expresar mejor que lo hace Heidegger en estas palabras; sólo que necesitaban alguna explicación”.⁹⁹

En esta perspectiva, aquello que “lo que va a ser trae lo que es” resume el tiempo estatal, donde las relaciones de fuerza y la dinámica política traen al presente lo que proyectan en un futuro que deja de ser astronómico para ser político.

II. La historia: estudio analítico-crítico del pasado

Creemos que este razonamiento filosófico sobre el tiempo y la vida, puede aplicarse en paralelo a la historia y la acción política. La historia es “lo pasado, pertenece irremisiblemente al tiempo anterior, perteneció a los sucesos de entonces, y puede a pesar de ello estar ‘ante los ojos’ aun

⁹⁹ Véase Manuel García Morente, *Lecciones preliminares de filosofía*, Tucumán, Universidad Nacional de Tucumán, Departamento de Filosofía y Letras, 1938, pp. 440 y ss.

‘ahora’: por ejemplo, los restos de un templo griego. Un ‘trozo del pasado’ está aún presente en él”.¹⁰⁰

En cambio la política de hoy es lo que en el futuro será la historia; y la acción política tiene como objetivo influir ahora sobre la realidad, para que ese futuro sea el deseable para quienes emprenden esa acción. “Lo que ‘tiene una historia’ entra en la continuidad de un devenir. La ‘evolución’ es en este caso ya un ascenso, ya una decadencia. Lo que de tal forma ‘tiene una historia’ puede al par, ‘hacer’ historia. ‘Haciendo época’ determina, ‘al presente’ un ‘futuro’. Historia significa aquí un ‘continuo’ de acción y de sucesos que prosigue a través del ‘pasado’, el ‘presente’ y el ‘futuro’. En este caso no tiene el pasado ninguna primacía especial”.¹⁰¹

La historia determina las condiciones actuales en las que los agentes luchan en pos de diferentes porvenires. Determina incluso a esos agentes, a sus condiciones de vida, sus aspiraciones y sus conciencias. Por eso la historia es más que el pasado, el tiempo transcurrido. Puede no tener una dirección predeterminada, pero la experiencia pasada, las ideas y creencias elaboradas por varias generaciones y las condiciones presentes crean la idea de un cierto futuro deseable, o varios futuros a los que aspiran distintos grupos y agentes. El futuro está abierto, y tal vez no se parezca a ninguna de las aspiraciones en pugna. Pero es esa voluntad por alcanzar determinados futuros lo que luego se plasma en el presente para volverse a la postre parte del pasado histórico.

Dentro de este esquema, la política al ocuparse del presente está ingresando en el futuro. Con la marcha inexorable del tiempo, las luchas y soluciones actuales se consolidarán o perderán vigencia, y el tiempo las convertirá en historia, que contiene deseos que fueron exitosos o fracasados. En cierto modo, la historia representa el “tiempo astronómico” al que nos referimos; y la política es la expresión del “tiempo de la vida”.

¹⁰⁰ Martin Heidegger, *op. cit.*, p. 435.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 435.

III. La política es el futuro en presente

La historia como disciplina aparece así como el estudio analítico crítico del pasado; a su vez, la política es el futuro en presente: representa los futuros latentes en cada acción actual.

El estudio de la historia es esencial para entender la política; pero la política no puede encerrarse en la historia (como tampoco puede recluirse en la moral). En verdad, su estudio es indispensable; pero a la hora de actuar, lo que está en juego es el futuro que está latente en el presente realmente existente.

El Hombre de Estado sabrá distinguir qué partes del pasado iluminan el futuro-como-presente: la lectura del *Príncipe* de Maquiavelo, por ejemplo, o las consecuencias de determinadas políticas económicas, como fue la convertibilidad.

En ese sentido, la conducción del Estado, el Estado mismo, no es sólo el resultado de una construcción histórica, económica y social, que es imprescindible conocer; en realidad, su ser político, el ser político del Estado, está dado por el proyecto que adopte el Estado. Proyecto como destino de una idea, de una ideología, de una filosofía: como por ejemplo el concepto de comunidad organizada en el peronismo o el mercado financiero en el neoliberalismo.

IV. El Estado por venir

En este libro III abordamos los posibles futuros del Estado. Como en el cuento de Borges, estamos en un jardín con senderos que se bifurcan, aunque también puede ser una selva o un desierto. En cualquier caso, no pretendemos establecer una serie de definiciones que abarquen todas las posibilidades que, como decía Borges, pueden ser infinitas. Por ello, analizaremos dos posibilidades concretas, muy distintas entre sí, de lo que puede ser el devenir del Estado.

En ese contexto, tomamos el concepto de “porvenir” en tanto “la posibilidad de acceder a la historia se funda en la posibilidad según la cual

un presente tiene cada vez un acuerdo de sí mismo como porvenir”.¹⁰² No hablamos entonces de una serie de acontecimientos que, encadenados por la sucesión temporal explican tal o cual situación; sino que pensamos en que el propio presente encierra en sí mismo un futuro, o varios futuros posibles.

De este modo creemos que pensar el Estado no es sólo imaginar el Estado perfecto (depende para quiénes), sino considerar que las decisiones políticas, las decisiones de Estado, que están enmarcadas en las relaciones de fuerza y en la dinámica política, abren o cierran diferentes “porvenires”, esto es nuevos proyectos y modelos.

Este esquema tiene la ventaja de romper con cierta linealidad temporal, donde los acontecimientos suceden unos tras otros. Por un lado, allí encontramos la perpetua promesa de un mundo mejor que vendrá después de los sacrificios, tal como reza la teoría neoliberal. El presente que ofrece (e impone) el neoliberalismo augura un porvenir de abundancia, pero escamotea lo importante, aquello que realmente existe, que es el sacrificio en el presente en la reformulación y funcionamiento del Estado, y que en definitiva determinará el futuro.

Igual de ilusorio es pensar que por fuerzas inexplicables del devenir, es decir el propio futuro, el presente tomará formas más justas e igualitarias: “no hay historia si el curso de las cosas es una serie de episodios sin relación, o si es un combate ya ganado en el cielo de la historia”.¹⁰³ Entonces hay diferentes “porvenires” que están en el presente de las decisiones políticas, en sus aspectos teóricos y en sus realizaciones prácticas, siempre desde la conducción del Estado o de la vocación por llegar al poder.

V. Construir el futuro hoy: Estado de Derecho, Estado de Bienestar y Estado Federal

Hemos visto cuáles son las características del futuro del Estado si prevalecen los modelos económicos basados en la valorización financiera como eje de la acumulación de capital. Junto con el neoliberalismo como

¹⁰² *Cahier de l'Herne*, Heidegger, p. 51, citado en Philippe Arjakovsky et alli, *Le dictionnaire Martin Heidegger*, Paris, Cerf, 2013, p. 149.

¹⁰³ Maurice Merleau-Ponty, *Résumé des cours*, Collège de France 1952-1960, Paris, 1968, p. 33.

ideología excluyente de todo otro pensamiento, llegamos al colapso del Estado, lo que implica la destrucción de la comunidad y la desaparición del individuo tal como los conocemos desde la modernidad. Sociedad política y sociedad civil quedan reducidas a flujos comercializables: hablamos de una nueva ontología cuyas causas y efectos ya podemos observar en algunas partes del mundo.

Sin embargo, no es una fatalidad dictada por la tecnología devenida en magia o por las relaciones de poder que aparecen inmutables, cuando la historia enseña que siempre son pasajeras. La política, tanto en teoría y en práctica, es el campo de la libertad, tanto del individuo como de la comunidad, y es el Estado quien es garante de esas libertades; de allí la función fundamental que consiste en ejercer la conducción del Estado.

No queremos caer en la tentación de elaborar un “plan perfecto” para remediar lo que consideramos los males actuales y los riesgos futuros, pues sería naufragar en el idealismo en desmedro del realismo, sin el cual nada factible es pensable. Guardemos un pensamiento para la literatura utópica, que elaboraba sociedades en apariencia perfectas, pero de imposible realización. Eso es un ejercicio de narcisismo político más que de práctica efectiva de poder.¹⁰⁴

Por el contrario, no sabemos qué formas concretas adoptarán las políticas alternativas al proyecto de financierización. Si es que existen –o existirán– sin duda serán variadas, acorde a los tiempos y lugares donde aparezcan, según las relaciones de fuerza y la dinámica política que impere. Sin embargo, cualquier acción que escape al “futuro del Estado” neoliberal que analizamos antes, a favor de un modelo alternativo deberá contemplar tres aspectos esenciales, incompatibles con la primacía de la valorización financiera, que son el Estado de Derecho, el Estado de Bienestar y el Estado Federal. Ese es el Estado del futuro. Es una cuestión de tiempo, por venir.

¹⁰⁴ Véase Alfredo Eric Calcagno y Eric Calcagno, *Para entender la política*, Buenos Aires, Catálogos, 2004 (primera edición en 1999), en especial el capítulo 6 sobre utopía y realismo.

ÍNDICE DE NOMBRES

- Acosta, Alberto, 402
Agénor, Pierre Richard, 312
Aglietta, Michel, 129, 268 a 270, 301, 302, 439, 461
Alberdi, Juan Bautista, 99, 234, 540, 546, 547, 558, 559
Alfonsín, Raúl R., 316, 469
Allende, Salvador, 469, 526
Álvarez, Juan, 228, 388, 389
Alvear, Carlos María de, 114, 115
Amato, Massimo, 500, 508
Anchorena, Tomás M. de, 411
Arendt, Hannah, 390
Arévalo, Juan José, 68, 526
Aristóteles, 12, 14, 48, 61, 144, 394, 493, 530
Arjakovsky, Philippe, 61, 560, 565
Arrow, Kenneth, 302
Artigas, José Gervasio, 232, 547
Babeau, André, 159
Badie, Bertrand, 368, 369
Bagú, Sergio, 111, 229
Bai Guo, 129, 268 a 270, 301, 302
Baker, James III, 117
Bakunin, Mijail, 349
Banerjee, Abhijit, 149
Barro, Robert, 74
Basualdo, Eduardo, 318, 320, 324, 325
Batlle y Ordóñez, José, 526
Baudrillard, Jean, 289
Bauer, Otto, 200
Bauman, Zygmunt, 492, 505, 514
Beaufre, André, 45
Beccaria, Luis, 354
Belgrano, Manuel, 232
Benicourt, Emmanuelle, 146
Beresford, William Carr, 85, 86
Bergson, Henri, 273
Betancourt, Rómulo, 526
Beuve-Méry, Hubert, 291
Beveridge, William, 525
Bialet Massé, Juan, 234, 429
Bismarck, Otto von, 524
Bobbio, Norberto, 143
Boehm, Max Hildebert, 199
Bohoslavsky, Juan Pablo, 353, 391, 519, 520
Borges, Jorge Luis, 287, 564
Botana, Natalio R., 234
Bouquet, Jean-Jacques, 543
Bourdieu, Pierre, 228, 372
Bourguignon, F., 148, 149
Branden, Nathaniel, 510
Braudel, Fernand, 218, 227, 487
Bujarin, Nicolai, 409
Burdeau, Georges, 12, 23, 27, 28, 87, 197, 535, 537 a 542
Burgos, Martín, 419
Bush, George H. W., 39
Bush, George W., 39.
Calcagno, Alfredo Eric, 19, 35, 37, 45, 50, 52, 83, 91, 116, 138, 157, 160, 175, 222, 223, 300, 329, 356, 395, 413, 499, 566
Calcagno, Alfredo Fernando, 19, 35, 91, 300, 338, 356, 407, 427, 458, 499
Calcagno, Eric, 50, 52, 83, 116, 157, 222, 223, 283, 566
Calderón Guardia, Rafael, 526
Calvo, Carlos, 110
Camdessus, Michel, 118
Cárdenas, Ernesto, 402

- Cárdenas, Lázaro, 403, 526
Cardoso, Fernando Henrique, 161
Carlomagno, 370
Carrington Goodrich, Luther, 129
Casares, Tomás, 389
Casement, Roger, 128
Castillo, Ramón S., 112
Castro, Félix, 236
Castro, Fidel, 526
Cavallo, Domingo F., 460
Chabot, Jean-Luc, 373
Chang, Ha-Joon, 162
Chatelet, François, 27
Chavagneux, C., 184, 196
Chávez, Hugo, 275 a 277, 526
Clinton, Bill, 39
Comte-Sponville, André, 95, 159, 222, 253, 279, 300, 376, 386, 534
Constant, Benjamin, 254
Correa, Rafael, 526
Cortés Conde, Roberto, 229
da Silva, Lula, 275, 276, 526
Dalton, Roque, 264
Daly, Herman E., 94
Darío, Rubén, 234
Darwin, Charles, 103
de Gaulle, Charles, 38, 272, 273
De la Rúa, Fernando, 355, 460
de Ruggiero, Guido, 18
de Souza, Luiz Alberto Gomes, 372
Debré, Michel, 273
Defoc, Daniel, 490
Deleuze, Gilles, 495
Denoix de Saint Marc, Renaud, 518
Desseigne, Gérard, 84
Dickens, Charles, 373
Dietsch, Michel, 436
Dilthey, Wilhelm, 203
Disraeli, Benjamin, 524
Donnedieu de Vabres, Jacques, 142, 518
Drago, Luis María, 110
Duarte, Marisa, 341
Duhalde, Eduardo, 387, 391
Duhamel, Olivier, 27
Dullien, Sebastian, 407, 427
Durkheim, Emile, 490, 491
Duverger, Maurice, 254, 255
Edmond, Michel-Pierre, 27
Eisenhower, Dwight, 50, 157, 271
Emperador Constantino, 368, 369
Emperador Teodosio, 368, 369
Engels, Friedrich, 29, 349
Enrique III de Francia, 371
Enrique IV de Francia, 371
Enrique VIII de Inglaterra, 371
Escudé, Carlos, 112
Faletto, Enzo, 161
Fama, Eugene, 437
Farrán, Roque, 500
Farrell, Edelmiro J., 112, 388, 389
Federico II de Prusia, 383
Fédier, François, 61
Fernández de Kirchner, Cristina, 275, 331, 342, 430, 526
Fernández Muerza, Alex, 100
Ferns, Henry Stanley, 87
Ferrer, Aldo, 228, 317, 529
Fierro, Martín, 85, 385
Finer, Herman, 523, 524
Fontanarrosa, Roberto, 261
Fossaert, Robert, 202, 204, 205
Foucault, Michel, 25, 26, 200, 495
Fragueiro, Mariano, 285, 557
France-Lanord, Hadrien, 61
Frankfurten, Felix, 382, 385
Frenkel, Roberto, 427
Friedman, Milton, 92, 93, 500, 532
Friedman, Rose, 93, 532

- Frondizi, Arturo, 262, 319
 Fukuyama, Francis, 511
 Furtado, Celso, 68, 99, 148, 401, 402
 Gadsden, James, 89
 Gaggero, Alejandro, 242, 340, 342, 343
 Gaggero, Jorge, 242, 265, 324, 419
 Gaignard, Romain, 234
 Galasso, Norberto, 98, 114, 228, 236, 239, 411
 Galbraith, John K., 454, 458
 Gallo, Ezequiel, 229
 García Morente, Manuel, 561, 562
 García, Manuel José, 114, 115
 Gasparri, Cardenal Pietro, 370
 Gatto, Francisco, 395, 413
 Gellner, Ernest, 197, 198, 201, 213
 Gibelli, Nicolás, 98
 Gillespie, Alexander, 87
 Gilson, Etienne, 14, 15
 Godelier, Maurice, 178, 179
 Gold, David A., 30, 31
 Gompers, Samuel, 348
 González Arzac, Felipe, 105 a 107
 Gosnell, Harold F., 259
 Goulart, João, 68
 Gramsci, Antonio, 28, 31, 32, 204, 205, 286
 Graña, Juan M., 456
 Greenspan, Alan, 463, 510
 Grondona, Verónica, 419
 Gu, Ozgur, 302
 Guerrien, Bernard, 146, 302, 439
 Gupta, Dipak, 148, 149
 Gurley, John, 437
 Gurrieri, Adolfo, 18, 144
 Halperin Donghi, Tulio, 87, 228
 Hamilton, Alexander, 557
 Hammurabi, 222
 Han, Byung-Chul, 510
 Hardman, J. B. S., 365
 Harmhab, Rey de Egipto, 222
 Haushofer, Karl, 88
 Haya de la Torre, Víctor Raúl, 68
 Hayek Friedrich A., 20, 441, 510
 Hearst, William, 292
 Hegel, Friedrich, 16, 17, 119, 202, 205
 Heidegger, Martin, 61, 62, 500, 561 a 563, 565
 Heilbroner, Robert L., 20
 Heller, Hermann, 12, 24, 61, 89, 142, 171, 176, 177, 199, 202, 209, 247 a 249, 273, 274, 518
 Hernández Martínez, Maximiliano, 264
 Hilbert, Martin, 507
 Hilferding, Rudolf, 441, 453
 Hirschman, Albert O., 148, 337, 400, 409
 Hobsbawm, Eric, 196, 199, 200, 215
 Hudson, Michael, 509
 Illia, Arturo, 112
 Irigoyen, Bernardo de, 110
 Jacobo I de Inglaterra, 106
 Jakobowicz, Jean-Michel, 138, 329
 Jaurès, Jean, 201
 Jefferson, Thomas, 382, 383
 Jonas, Hans, 90, 91
 Justo, Agustín P., 237
 Kaldor, Nicholas, 148
 Kennedy, Damián, 456
 Keynes, John M., 216, 442
 Khaled, Mortuza, 317
 Kindleberger, Charles, 439, 458
 Kirchner, Néstor, 126, 275, 276, 331, 342, 355, 384, 391, 526
 Kjellèn, Rudolf, 88
 Kose, Ayhan, 120
 Krakowiak, Fernando, 327
 Krieger Vasena, Adalbert, 428
 Krugman, Paul, 469
 Kuznetz, Simon, 147, 148
 La Rocca, Claudio, 341
 Laclau, Ernesto, 69
 Lambert, Edouard, 393
 Lambert, Renaud, 277

- Laski, Harold, 17, 44, 209
 Lassalle, Ferdinand, 250, 361
 Lasswell, Harold D., 44, 291, 293
 Lawson, Nigel, 438
 Lazzarato, Mauricio, 484, 486, 502, 503, 507
 a 509, 511, 512, 514, 515
 Le Bon, Gustave, 64
 Lee Jong-Wha, 74
 Lelieveld, Jos, 100
 Lenin, Vladimir Ilich Ulianov, 30
 Leopoldo II de Bélgica, 128
 Lévy, Roger, 129
 Lewis, John, 348
 Lewis, W. Arthur, 351
 Leyba, Carlos, 530, 531
 Lincoln, Abraham, 18, 62
 Lindenboim, Javier, 354, 456
 List, Friedrich, 43, 162, 557
 Lo, Clarence Y. H., 30, 31
 Lugo, Fernando, 156
 Luna, Félix, 237, 389
 Mackinder, Halford, 88
 Macri, Mauricio, 344
 Macron, Emmanuel, 273, 281
 Maddison, Angus, 129, 240
 Madoff, Bernard, 444
 Malthus, Thomas, 103
 Mannheim, Karl, 154
 Maquiavelo, Nicolás, 27, 178, 223, 262,
 281, 564
 Márquez-Velázquez, Alejandro, 407, 427
 Marshall, Adriana, 359
 Marshall, Alfred, 190, 398, 399
 Marsilio de Padua, 370, 371
 Martínez Alier, Joan, 92
 Martínez de Hoz, José Alfredo, 130, 236,
 353, 460
 Marx, Groucho, 291
 Marx, Karl, 28, 29, 203, 204, 309, 310, 349,
 351, 373, 396, 506
 Maurizio, Roxana, 354
 Maystre, Nicolas, 407, 427
 Mazzini, Giuseppe, 538
 Mc Combs, Maxwell E., 285
 McKinnon, Ronald, 437
 Medwid, Bárbara, 358, 360
 Menem, Carlos, 460
 Merkel, Angela, 486
 Merleau-Ponty, Maurice, 565
 Meyer, Karl F., 264
 Michels, Robert, 280
 Miliband, Ralph, 30
 Mill, John Stuart, 399
 Miller, Merton, 436
 Mitre, Bartolomé, 236, 411
 Modigliani, Franco, 436
 Moisés, 383
 Montiel, Peter J., 312
 Montini, Juan Bautista, 379
 Morales, Evo, 526
 Moreau Defarges, Philippe, 479 a 486
 Morel, E. D., 128
 Moreno, Mariano, 232
 Morin, Edgard, 294
 Moro, Tomás, 371
 Mosca, Gaetano, 224, 225
 Murphy, Kevin M., 148
 Murphy, Richard, 184
 Mussa, Michael, 117
 Mussolini, Benito, 370
 Napoleón I, 538, 543
 Napoleón III, 524
 Neumann, Franz, 383
 Newman, Andrew F., 149
 Nix, Alexander, 507
 Notarbartolo, Emanuele, 225
 Núñez, Ángel, 526
 O'Connell, Arturo, 438
 O'Connor, James, 28, 30, 31, 33

- Ocampo, José Antonio, 402
 Offe, Claus, 28, 30 a 33, 258
 Ortiz, Roberto M., 112, 237
 Ortiz-Ospina, Esteban, 168
 Orwell, George, 490, 491
 Ould-Ahmed, Pepita, 439
 Pacífico, Laura, 456
 Palacios, Alfredo, 238
 Palan, Ronen, 184
 Palomino, Héctor, 352, 361, 362, 366
 Papa Francisco, 52, 70, 96, 135, 136, 376, 378
 Papa Juan Pablo II, 373, 374
 Papa Juan XXIII, 375
 Papa Julio II, 370
 Papa León XIII, 373, 375
 Papa Paulo VI, 375, 376, 379
 Papa Pio XII, 375
 Parish Robertson, John, 236
 Park Chung-Hee, 316, 317
 Pascal, Blaise, 159
 Patrón, Alberto, 353
 Paz Estenssoro, Víctor, 526
 Pepino el Breve, 370
 Perelman, Laura, 359
 Pérez, Carlota, 410
 Perón, Juan D., 176, 262, 274, 316, 325, 366, 388, 526, 527, 529 a 531
 Perri 6, 172
 Pinedo, Federico, 152, 153
 Pinto, Aníbal, 42, 45, 68, 79 a 81
 Pisier, Evelyne, 27
 Platón, 12, 287, 290
 Polin, Raymond, 144
 Ponsot, Jean-François, 439
 Ponzi, Charles, 444
 Portantiero, Juan Carlos, 32
 Poulantzas, Nicos, 30, 31
 Prasad, Eswar, 120
 Prebisch, Raúl, 68, 148, 152, 161, 228, 243, 300, 324
 Preobrazhensky, Eugenii, 409
 Priewe, Jan, 407, 427
 Rajan, Raghuram, 120
 Rand, Ayn, 510
 Ranelletti, Oreste, 23, 107, 521
 Rapoport, Mario, 152, 153, 228, 234, 235, 237, 353, 529
 Rapetti, Martín, 427
 Reagan, Ronald, 39, 532
 Regnier, Marcel, 16
 Reinhart, Carmen, 458
 Rémond, René, 273
 Renan, Ernest, 198
 Ricardo, David, 397, 398, 416, 428
 Robespierre, Maximilien de, 383
 Roca, Julio A., 234, 412
 Roca, Julio A. (hijo), 115
 Rodríguez Molas, Ricardo E., 229, 230
 Rogoff, Kenneth, 120, 458
 Roosevelt, Franklin Delano, 382, 525
 Rosa, Jean-Jacques, 436
 Rosanvallon, Pierre, 492, 493
 Rosas, Juan Manuel de, 111, 410, 411
 Roser, Max, 168
 Rouquié, Alain, 502
 Rousseau, Jean-Jacques, 34, 503
 Rousseff, Dilma, 156
 Rua, Magdalena, 242
 Runciman, Walter, 115
 Ryan, John A., 15
 Saavedra, Cornelio, 232
 Sampay, Arturo Enrique, 12 a 14, 21, 22, 27, 103, 106, 173, 205, 230, 232, 249, 365, 378, 379, 382, 518, 527, 529, 530, 542, 546, 547
 San Agustín, 13
 San Juan Evangelista, 371
 San Roberto Bellarmino, 106, 371
 Sánchez, Matías, 456
 Santamarina, Antonio, 237

- Santo Tomás, 14, 15, 22, 229
- Sarmiento, Domingo Faustino, 99, 119, 234
- Savastano, Miguel, 117
- Sbattella, José, 241
- Scalabrini Ortiz, Raúl, 115, 238, 239
- Scaletta, Claudio, 324
- Schmitt, Carl, 221
- Schneilin, Gérard, 84
- Schorr, Martín, 340, 342, 343
- Schumacher, Horst, 84
- Schumpeter, Joseph A., 226, 304, 440, 441
- Senén González, Cecilia, 358, 360
- Sfez, Lucien, 144, 298
- Shaw, Donald L., 285
- Shaw, Edward, 437
- Shian-Jin, Wei, 120
- Shiller, Robert J., 473
- Shleifer, Andrei, 148
- Shumway, Nicolás, 230, 236
- Sieyès, Emmanuel-Joseph, 510
- Singer, Paul, 208
- Smith, Adam, 490
- Sombart, Werner, 304
- Sonntag, Heinz Rudolf, 30
- Sorman, Guy, 493
- Stein, Lorenz von, 205
- Stengers, Jean, 128
- Stiglitz, Joseph E., 443
- Storm, Servaas, 472, 473, 495
- Strangford, Percy Clinton, 114
- Suárez, Francisco, 106, 371
- Subramanian, Arvind, 120
- Sunkel, Osvaldo, 161
- Sweezy, Paul, 310
- Thatcher, Margaret, 490, 491, 493, 532
- Thorpe, Rosenmary, 402
- Torres, Juan José, 156
- Touchard, Jean, 13, 15, 16
- Trajtemberg, David, 358, 360
- Truman, Harry S., 211
- Trump, Donald, 134, 213, 216, 464, 507
- Ugarte, Manuel, 238
- Valecillos, Héctor, 30
- Valéry, Paul, 82
- Vargas, Getúlio, 68, 526
- Varsavsky, Oscar, 46
- Vedel, Georges, 106, 107
- Velasco Alvarado, Juan, 155, 526
- Venieris, Yannis, 148, 149
- Verbitsky, Horacio, 353, 520
- Videla, Jorge R., 460
- Villegas Basavilbaso, Benjamín, 172, 173
- Virga, Pietro, 251
- Virilio, Paul, 511
- Virrey Rafael de Sobremonte, 86
- Vishny, Robert W., 148
- Vitelli, Guillermo, 231
- Vogel, W., 89
- Wade, Robert, 338
- Wallerstein, Immanuel, 487, 488
- Walras, León, 146
- Weber, Max, 7, 8, 24, 27, 177, 197, 263, 372, 512
- Weil, Eric, 16, 17, 23
- Weinberg, Gregorio, 557
- Whitelocke, John, 86, 87
- Wicksell, Knut, 440, 441
- Williams, John H., 237
- Williams, Mary Wilhelmine, 128
- Wolfe, Alan, 30
- Wolfe, Marshall, 45
- Wright, Erik Olin, 30, 31
- Yrigoyen, Hipólito, 111, 112, 238, 262, 364
- Zaiat, Alfredo, 208
- Zelaya, Manuel, 159
- Zizek, Slavoj, 511

ÍNDICE DE MATERIAS

Acatamiento, 8, 141, 154, 176-178, 230

Acuerdos internacionales

- Acuerdos de Basilea, 445, 446, 463
- Acuerdos de libre comercio, 49, 52, 121, 128, 132, 136, 162, 210, 214, 333, 467
- Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), 122
- Acuerdo de Schengen, 77
- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), 162, 211
- Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS/GATS), 466
- Acuerdo sobre Comercio de Servicios (TISA), 212, 466
- Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPs), 162
- Acuerdo sobre la Medidas de Inversión relacionadas con el Comercio (TRIMs), 162
- Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, 162

Acumulación de capital e inversión, 240-243, 309, 330, 332-334, 440, 460

- Acumulación originaria, acumulación capitalista, 217, 218, 230, 231, 233, 234, 238, 309, 395
- Crédito y acumulación, 436, 437, 439, 442, 446, 447, 454, 462, 465, 470, 471, 473, 483, 515
- Distribución del ingreso, ganancias e inversión, 148, 159, 163-167, 242, 243, 396, 399, 457, 473, 533
- Empresarios e inversión, 148, 159, 219, 304, 306, 309, 343, 413, 473

- Inversión pública, 47, 148, 192, 242, 243, 314, 403

- Recursos naturales, renta natural e inversión, 395, 404-407, 410, 413, 414, 416, 430, 432

- Régimen y políticas de acumulación, 32-34, 38, 56, 113, 147, 158, 159, 166, 175, 192, 219, 234, 238, 240, 269, 298, 302, 317, 403, 493, 495, 505, 512, 525, 557, 565

- Tasa de inversión, 120, 124, 147, 166, 167, 332-334

Ahorro, 54, 121, 148, 185, 321, 340, 436-438, 440, 442-444, 446, 547

Ajuste, 49, 53, 54, 78, 116, 118, 123-126, 166, 354, 357, 455, 483, 512, 515

Antigüedad, Medioevo, Renacimiento, 12, 14, 48, 67, 81, 217, 222, 256, 283, 285, 286, 299, 303, 368, 373, 461, 502

Apertura económica externa, 48, 109, 117, 125, 127, 129, 132, 138, 163, 209, 239, 268, 270, 319, 326, 469

Arbitraje, solución de controversias, CIADI, 52, 107, 122, 133, 135-137, 328, 329, 356, 381, 386, 467

Asociaciones empresarias y patronales, 202, 203, 206, 209, 248, 250, 266, 313, 314

Balanza de pagos, 153, 241, 242, 313, 330, 332, 335-337, 342, 472

- Balanza comercial y en cuenta corriente, 116, 129, 166, 335, 425, 426, 460, 470, 472

- Déficit, restricción y crisis externa, 36, 39, 49, 118, 123, 132, 313, 342, 406, 410, 426, 431, 466, 467, 472

Banco Central, 49, 132, 436, 448, 463

- Banco Central de la República Argentina (BCRA), Carta Orgánica, 113, 184, 320, 327, 331, 529, 530, 553

- Banco Central Europeo, 83, 450
- Base monetaria, masa monetaria, emisión, 53, 180, 408, 450, 455, 460, 532
- Función y objetivos del Banco Central, 38, 408, 427, 437, 440, 448, 465, 470, 530, 557
- Independencia del Banco Central, 53, 55, 83, 465
- Nacionalización del Banco Central, 113, 529
- Prestamista en última instancia, 440, 445, 447, 459, 460, 462, 465, 485
- Regulación y supervisión bancaria, 48, 445, 449, 462, 463
- Reserva Federal de los EEUU, 83, 463
- Resultado cuasi-fiscal, 184
- Banco Mundial**, 36, 52, 66, 74, 82, 117, 136, 153, 169, 170, 210, 276, 328, 397, 467
- Bancos**, 79, 109, 436, 437, 440-442, 444-450, 453, 458, 459, 462-465, 469, 485, 515, 530, 552
 - Banca comercial o de inversión, 53, 448, 464, 466
 - Bancos cooperativos, 322, 442, 470, 557
 - Bancos extranjeros e internacionales, 52, 117, 180, 184, 192, 239, 259, 322, 327, 328, 445, 449, 450, 468, 557
 - Bancos privados, 79, 109, 123, 192, 239, 313, 322, 442, 468, 470, 557
 - Bancos públicos, provinciales y de desarrollo, 132, 173, 174, 322, 442, 448, 470, 553, 557
- Bien Común**, 5,6, 14, 21, 22, 34, 47, 118, 157-159, 206, 213, 214, 218, 243, 261-263, 268, 279, 302, 306, 329, 375, 464, 478, 485, 496, 499, 517, 528, 551, 556
- Capitalismo**
 - Capitalismo desarrollado o periférico, 53, 68, 76, 129, 160-162, 243, 268, 324, 546
 - Capitalismo financiero, 324, 441, 442, 453, 485, 491, 497, 500, 507, 511-513, 533, 546
 - Capitalismo mundial, 53, 218, 303, 487, 511-513
 - Capitalismo y sociedad civil, 32, 202, 203, 306, 488
 - Estado capitalista y capitalismo de Estado, 30-33, 53, 76, 299, 302-304, 382, 484, 485, 510, 513
 - Lógica y objetivos del capital; amoralidad, 20, 30, 95, 104, 159, 173, 218, 279, 300-303, 306, 314, 376, 500, 508, 511, 512
 - Relaciones sociales y agentes en el capitalismo, 218, 279, 304, 309, 310, 348, 365, 396-398, 441, 507, 508, 514
 - Sistema capitalista, 30, 46, 218, 299-303, 306, 348, 362, 373, 374, 397, 514
- Centro y periferia**, 35, 36, 52, 67, 68, 79, 99, 126, 160-162, 210, 349, 460, 546, 548. Ver también Capitalismo desarrollado o periférico en: **Capitalismo**
- Colonialismo, período colonial**
 - Colonialismo económico, 79, 108, 216, 228, 233-235
 - Colonialismo interno, 540, 547, 558, 559
 - Colonización, dominio colonial, imperios coloniales, 65, 74, 89, 97, 108, 160, 196, 227, 229, 233
 - Crímenes del colonialismo, 127-130
 - Economía colonial, 80, 81, 99, 228, 229-231, 243, 410, 558
 - Luchas por la independencia, 65, 97, 98, 195, 201, 216, 220, 233
 - Nuevo colonialismo, 108, 135, 196, 216, 234, 324
- Comercio**, 15
 - Comercio exterior e internacional, 35, 39, 40, 67, 115, 117, 129, 132, 134, 135, 154, 182, 213, 407, 426, 450
 - Comercio interno, sociedad civil, empresas comerciales, 154, 204, 342, 345, 346, 417, 421, 422
 - Composición del comercio externo, especialización, diversificación, 67, 80, 138, 139, 342, 409, 410, 424, 433
 - Factores y efectos del comercio externo, ventajas comparativas, 124, 160, 162, 209, 210, 319, 398, 413, 433
 - Ingresos fiscales y evasión vinculados al comercio externo, 181-183, 192, 238, 419
 - Inserción comercial de la Argentina, 229-233, 410-413, 431, 546-548
 - Normas comerciales, reglamentación, 129, 132-134, 154, 211-214
- Competencia**, 38, 284, 294, 303, 310, 314, 343, 351, 396, 398, 437, 445, 482, 483, 503, 546

Competitividad, ventajas competitivas,

125, 138, 192, 307, 308, 310, 312, 377, 406-408, 423, 426-428, 470, 546

Comunidad

- Comunidad, comercio y mercado, 17, 91, 93, 399, 493, 495, 501, 504, 564

- Comunidad como hecho social y sociedad civil, 203-205, 478, 491, 493-495, 502

- Comunidad de creyentes, 13, 14, 371

- Comunidad, democracia y soberanía popular, 18, 106, 107, 256, 502, 556

- Comunidad económica, ecología y desarrollo humano, 29, 71, 72, 94, 159, 163, 399, 504

- Comunidad y Estado, 7, 22-24, 29, 34, 177, 205, 249, 274, 362, 490, 494, 495, 504, 564, 566

- Comunidad e individuo, 13, 488-495, 502-504, 508, 566

- Comunidad política, pueblo y nación, 60-62, 69, 76, 144, 197-200, 220, 374, 375, 490, 494, 502, 543

Conglomerados, monopolios, concentración

- Complejos agropecuarios, exportadores y financiero-agrario-mediático, 37, 50, 156, 157, 266, 295, 297, 416-419, 423, 424, 429, 431

- Complejo militar-industrial y financiero-militar, 37, 50, 271

- Concentración económica y centralización del capital, 47, 69, 109, 192, 223, 239, 295, 309, 310, 318, 319, 322, 340, 417, 431, 455

- Conglomerados empresariales, grupos económicos, 207, 309, 310, 313, 319, 320, 341, 342, 441, 442, 447

- Monopolios y oligopolios, capital monopolista, prácticas monopólicas, 39, 83, 159, 229, 231, 238, 298, 310, 313, 318, 392, 410, 411, 505, 513, 545, 546, 558

- Políticas antimonopólicas y monopolios estatales, 38, 173, 384, 524, 528

Constitución, constituciones,

18, 25, 84, 99, 106, 107, 136, 137, 157, 173, 205, 232, 250, 252-254, 256, 270, 272, 273, 281, 291, 355, 356, 361, 365, 381, 382, 386-388, 393, 517-519, 521, 527-530, 534, 536, 540, 542-547, 551, 552, 557, 558

Consumo

- Ahorro y consumo, 121, 148, 437, 446

- Consumo conspicuo, de clases altas, 43, 50, 148, 167, 235, 241-243, 402, 427, 447, 460

- Consumo interno, público o privado, 80, 116, 169, 233, 306, 330, 347, 351, 363, 406, 407, 441, 457, 458, 544

- Consumo popular y de la clase media, 181, 227, 269, 275, 277, 315, 400-403, 428, 509, 525, 545

- Crédito y consumo, 39, 121, 406, 439, 441, 457, 460, 471, 508

- El ser humano como bien de consumo, 377

- Eslabonamientos de consumo, 400-403

- Normas, pautas y estilos de consumo, 46, 168, 169, 215, 227, 238, 277, 286, 290, 295, 401, 460, 512

Contrato social, pacto social, contractualismo,

17, 25, 34, 39, 107, 203, 348, 480, 495, 503, 504, 508, 510, 531

Corrupción,

35, 156, 218, 222-224, 257-259, 265, 377, 437

Crédito y financiamiento,

240, 302, 308, 441, 461

- Crédito comercial, al consumo o a la inversión, 39, 308, 406, 441, 442, 454, 457, 472, 508, 509, 557

- Crédito, depósitos y creación monetaria, 321, 326, 391, 440-442

- Créditos externos, 47, 117, 120, 121, 123, 126, 210, 330, 460, 467, 469

- Efectos sobre la economía real, 440, 441, 446, 451, 457

- Expansión del crédito y monetización, 449, 450, 457

- Inestabilidad financiera, ciclos crediticios, procesos acumulativos, 440, 441, 444, 445-447, 457, 458

- Oferta, demanda y distribución del crédito, 118, 310, 320, 322, 406, 436-438, 440-444, 448, 455, 457, 459, 460, 462, 470, 472, 487, 508, 509, 557

- Relación con el ahorro y la inversión, 440, 442, 454

- Renta financiera y rentistas, 443, 454, 455

- Riesgo crediticio, solvencia, 438, 443, 444-446, 449, 457-459
- Segmentación y racionamiento del crédito, 130, 320, 437, 448

Crisis económica

- Causas de las crisis, 36, 39, 50, 52, 125, 167, 240, 302, 328, 435, 440, 444, 447, 457, 458, 463, 485, 505, 533, 534
- Crisis coyuntural o cíclica, 33, 310, 318, 457, 458
- Crisis estructural, 35, 36, 227, 240, 412, 435, 457
- Crisis financiera y bancaria, 35, 39, 52, 74, 125, 126, 212, 214, 235, 321, 440, 435, 445-448, 457-460, 463, 487
- Crisis fiscal o externa, 50, 116, 118, 123, 132, 167, 185, 212, 413
- Crisis internacional o global, 35, 52, 53, 67, 125, 126, 132, 213, 214, 435, 457-459, 463, 487
- Crisis y modo de regulación, 302, 525
- Efectos y consecuencias de la crisis, 70, 74, 78, 98, 118, 123, 153, 166, 212, 238, 308, 320, 332, 351, 404, 412, 447, 448, 466, 525
- Políticas públicas para prevenir o enfrentar las crisis, 36, 54, 153, 176, 464, 466, 485, 486, 513, 525

Demanda

- Demanda efectiva o solvente, demanda agregada, 36, 148, 167, 179, 218, 303, 446, 447, 456, 457, 472, 481, 492, 525
- Demanda interna, 47, 150, 166, 172, 325, 336, 349, 426, 525, 533, 548
- Demanda mundial o externa, 47, 229, 230, 404, 406, 414, 423
- Fuerzas de oferta y demanda, 20, 145, 146, 300, 404, 437, 441, 443-445, 460, 472

Democracia

- Concepto, 15, 18-20, 34, 62, 63
- Democracia de baja intensidad, pseudo democracia, plutocracia, 47, 64, 234, 257, 261, 279, 383, 486, 519, 520
- Democracia y comunicación, libertad de prensa, 289, 291, 292, 295, 298, 481, 522
- Democracia, gobernanza y mercados, 479-481, 484, 486, 488, 512
- Democracia integradora, 41, 47

- Democracia y partidos políticos, 157, 251, 256, 258, 260, 280, 281
- Democracia representativa o participativa, 47, 82, 228, 256, 364
- Democratización formal, sustantiva y de valores, 18, 20, 83, 270, 470, 523
- Quiebre democrático, golpes de Estado, 252, 325, 353, 383, 387, 388, 390, 519-521
- Régimen, sistema democrático, 65, 66, 83, 158, 172, 186, 207, 209, 219, 253, 258, 523

Dependencia

- Económica, 112, 115, 304, 315, 328, 410, 509, 520, 552
- Política, 29, 114, 115
- Teoría de la dependencia, 160, 161

Derechos de propiedad, 15, 88, 97, 135, 149, 220, 337, 373, 382, 388, 503, 518

Derechos humanos, sociales y políticos, 18, 20, 70, 74, 75, 82, 83, 107, 198, 232, 239, 243, 272, 348, 350, 352, 356, 361, 365, 375, 382, 430, 482, 490, 494, 495, 508, 514, 518, 519, 521, 523, 527, 528, 541

Desarrollo económico

- Agentes y marco social del desarrollo, 122, 123, 173, 192, 218, 231, 268, 269, 311-313, 317, 324, 325, 330, 339, 343, 354, 397, 400, 429, 432, 433, 440-442, 446, 448, 462, 470
- Convergencia económica, 124, 125
- Desarrollo y crecimiento con justicia social y equilibrio regional, 42, 45, 50, 75, 147-149, 160, 172, 270, 529-531, 539, 544, 545, 556, 557
- Desarrollo humano, 70-74, 82
- Desarrollo y soberanía, 50, 109, 113, 120-123, 126, 175, 268, 330, 343, 470
- Desarrollo sustentable, 70, 90, 91, 94-96, 100, 103-105
- Estilos o modelos de desarrollo, 34, 43-48, 72, 101, 103, 123, 166, 191, 240, 315, 412
- Grados o estadios de desarrollo, 34, 36, 48, 80, 81, 94, 113, 145, 168, 200, 204, 280, 316, 347, 349
- Modalidad de crecimiento, proceso y patrón de desarrollo, 35, 36, 42-45, 47, 104, 147-149, 193, 337, 400, 408, 427, 440, 451, 548

- Obstáculos al desarrollo, 123, 126, 134, 148, 149, 161, 162, 175, 176, 188, 192, 229, 398, 412, 466, 467, 546

- Planes y políticas públicas para el desarrollo, 39-44, 46, 117, 122, 134, 138, 152, 159, 173, 191, 193, 211, 268-270, 366, 407, 424-428, 470, 557

- Transformación estructural, actividades clave para el desarrollo, 42, 45, 46, 122, 235, 238, 239, 268-270, 311, 373, 338, 395, 396, 403-410, 413, 419, 420, 426, 433, 440, 446, 451, 452, 545

Desigualdad e inequidad

- Desigualdad política o económica, 144, 160, 161, 234, 377, 555

- Desigualdad regional, 234, 547, 548, 555, 559

- Desigualdad social y distributiva, 18, 20, 36, 39, 42, 47, 48, 71, 77-79, 81, 147-151, 163, 234, 302, 351, 361, 366, 376, 377, 456, 478, 487, 493, 533

Desregulación, liberalización, 39, 48, 109, 117, 123, 125, 136, 163, 174, 210, 211, 212, 214, 239, 284, 319, 326, 417, 448, 449, 457, 458, 462, 463, 466, 467, 469, 472

Deuda, endeudamiento

- Argentina, Comisión Bicameral Permanente de Investigación del Origen y Seguimiento de la Gestión y del Pago de la Deuda Exterior de la Nación, 113, 136

- Carga, servicio de la deuda, 54, 116, 121, 126, 185, 186, 236, 237, 377, 406, 426, 515

- Condicionamientos y condicionalidades, 113, 115-118, 123, 469, 515

- Conflicto acreedor-deudor, 508-510, 515

- Crisis de la deuda, 50, 116, 118, 123, 167, 185, 533

- Desendeudamiento, 48, 113, 114, 126, 407, 430

- Deuda y dominación, 115-117, 136, 137, 467, 508, 509-512, 515, 520

- Deuda externa, endeudamiento externo, 39, 69, 109, 115-117, 119, 121, 123, 125-127, 161, 180, 189, 219, 223, 236, 237, 259, 312, 320, 335, 406, 426, 454, 455, 460, 461, 467, 520, 552

- Deuda privada, 36, 39, 159, 320, 331, 337, 438, 442, 446, 447, 450, 457, 458, 461, 472, 506, 508, 509, 514, 515, 533

- Deuda pública, 36, 39, 53, 110, 116, 123, 126, 127, 180, 181, 184-186, 189, 320, 407, 408, 450, 455-457, 460, 461, 472, 515, 552

- Incumplimientos y renegociación de la deuda externa, 117, 123, 126, 185, 329, 430, 467, 533

- Nacionalización de la deuda privada, 123, 320, 326, 467, 515, 516

Dinámica política, 7, 8, 123, 127, 130, 170, 207, 209, 250, 252, 253, 256, 260, 275, 278, 279, 290, 298, 304, 315, 350, 357, 367, 374, 383, 386, 388, 392, 394, 398, 429, 430, 447, 470, 477, 480, 485, 486, 491, 494, 496, 499, 502, 527, 559, 562, 565, 566

Distribución del ingreso y de la riqueza, 242, 455, 456, 533

- Desigualdad distributiva, ver en: **Desigualdad e inequidad**

- Distribución del ingreso y demanda interna, 148, 167, 242, 324, 403, 456, 525

- Distribución del ingreso, ganancias e inversión, ver en: **Acumulación de capital e inversión**

- Distribución del ingreso y pobreza, 48, 103, 163, 168

- Distribución del ingreso primario y neto, 148-151, 179, 303, 354, 396

- Distribución de la propiedad y de la riqueza, 18, 36, 163, 399, 400, 462, 496, 533

- Explicación y justificación de la distribución del ingreso, 145, 149, 217, 218, 396, 441, 481, 487, 510

- Participación de los asalariados en el ingreso, 78, 164-166, 361, 456

- Redistribución del ingreso, políticas de ingresos, 20, 47, 48, 56, 69, 148, 149, 179, 193, 237, 242, 300, 303, 312, 325, 426, 428, 430, 433, 465, 501, 524, 529, 532

- Redistribución regresiva del ingreso, 239, 325, 353, 456, 460, 470, 486, 514, 515, 533

Ecología y medio ambiente

- Apropiación privada del medio ambiente, 501, 514

- Desarrollo sustentable, ver en: **Desarrollo**

- Economía ecologista, 46, 91, 94, 101

- Generaciones futuras, 90, 91, 93, 94, 96, 104, 106

- Medio ambiente y fallas de mercado, 91-96, 377

- Preservación o deterioro del medio ambiente, 91-95, 99-101, 104, 105, 133, 270, 329, 377, 410, 426, 432, 501, 556

Elites, 62, 65, 69, 85, 234, 508

Empleo y desempleo

- Desempleo, "ejército de reserva", 78, 179, 351, 355, 366, 487, 545

- Empleo formal y no registrado, empleo precario y subempleo, 77, 78, 259, 307-309, 311, 312, 322, 354, 358, 359, 362, 366, 400, 403, 421, 451, 492

- Empleo por sectores o tipo de empresas, 309, 312, 318, 321-323, 325, 327, 359, 396, 400, 409, 420, 421, 426, 431, 451, 452

- Evolución, generación de empleo, 35, 76, 124, 166, 302, 308, 311, 355, 366, 420, 421, 426, 461, 529

- Mercado laboral, 48, 77, 78, 117, 118, 300, 301, 353, 354, 356, 359, 362, 363, 366, 483

- Políticas de empleo, 47, 48, 84, 185, 357, 465, 470, 544, 557

- Reforma laboral y flexibilización, 354, 355, 358, 469

Emprendedorismo, meritocracia, 299, 357, 363, 480, 487, 492, 503, 509

Empresarios

- Asociaciones, ver: **Asociaciones empresarias y patronales**

- Comportamiento empresario, 38, 43, 83, 84, 94, 176, 276, 304, 306, 307, 309-311, 317, 324, 356, 361, 362, 396, 414, 454, 473

- Cultura empresarial, lógica empresarial, 84, 174-176, 206, 304-306, 315-317, 329, 419, 433, 503

- Cúpula empresarial, grupos empresariales, 43, 306-308, 310, 311, 318, 324, 340-346, 356, 431, 441

- Empresarios y capitalismo, 225, 299, 303, 304, 314-317, 320, 397-399

- Ganancias empresarias, sus empleos, 206, 240, 279, 306, 324, 333, 353, 396-399, 414, 416, 453, 454

- Rol político, influencia del empresariado, 47, 203, 250, 254, 257, 266, 278-280, 285, 292, 304-307, 314, 315, 318, 319, 323-327, 329, 356, 429, 431, 433, 471, 531

Empresas, 318-324

- Autocracia, cogestión y democracia en la empresa, 83, 158, 356, 361, 362

- Empresas extranjeras, multinacionales y transnacionales, 121, 211, 235, 239, 311, 312, 321, 322, 327-329, 345

- Empresas grandes o líderes, 157, 239, 307, 309, 311, 314, 317, 318, 320, 322, 323, 326, 328, 340-343

- Empresas pequeñas y medianas, cooperativas y microempresas, 47, 123, 191, 278, 307, 309, 311, 323

- Empresas privadas nacionales, burguesía nacional, 123, 311, 321, 322, 325, 342, 346

- Empresas públicas y mixtas, 43, 55, 56, 123, 174, 176, 270, 311, 320, 325, 340, 343

- Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), 50, 113, 122, 238, 321, 322, 326, 327, 331, 341 a 343

Enclave económico, 167, 339, 403, 407, 409

Equidad

- Equidad, justicia social y legitimidad, 144, 145, 154, 160, 163, 167, 179, 531

- Igualdad formal y sustantiva, igualdad de oportunidades, 77, 144, 145, 163, 480, 492

- Equidad e inequidad entre países o regiones, 112, 138, 160, 161, 545, 556

- Ilusión igualitaria, 20, 487, 563

Eslabonamientos productivos y de ingreso, 166, 167, 337, 339-403, 408, 557

Establishment, 49-51, 109, 124, 153, 213, 227, 228, 235, 243, 257, 262, 265, 277, 291, 296, 297, 324, 327, 386, 388, 389, 392, 471, 479, 480

Estado

- Conducción del Estado, 7, 130, 253, 254, 256, 258, 260, 261, 274, 275, 279, 281, 290, 298, 305, 357, 477, 489, 490, 514, 553, 564-366

- Constitución y configuración del Estado; unidad o desintegración y colapso del Estado, 68, 77, 88-90, 97, 98, 110, 114, 200, 217, 268, 269, 368-370, 411, 497, 504, 510, 562, 564
- Enfoque filosófico, 11-14, 16, 17, 34. Ver también: **Bien común**
- Enfoque jurídico, Estado y derecho, régimen jurídico, 22-24, 28, 34, 62, 105, 130, 141, 206, 209, 249, 517, 518, 521, 555
- Enfoque sociológico, Estado y estructura económica y social, 27-34, 44, 46, 48, 105, 204-206, 209, 248, 326, 468, 471, 545
- Estado en países desarrollados y subdesarrollados, 37-41, 48, 52, 53, 80, 154, 162, 524-526, 532,
- Estado y capital, 30-32, 204, 302, 303, 484, 510, 515
- Estado y comunidad, ver en: **Comunidad**
- Estado y democracia, 18, 34, 41, 62-64, 209, 253, 256, 260, 470, 484, 486, 512
- Estado y finanzas, 53, 54, 130, 184, 186, 192, 223, 239, 258, 302, 455, 461, 472, 305, 313, 377, 407, 436, 445, 447, 449, 453, 461-463, 468, 471, 485, 493, 495, 504, 510. Ver también: **Sistema fiscal**
- Estado y gobernanza, 479-486, 488, 512, 522
- Estado y gobierno, 23, 75, 109, 142, 149, 156, 180, 204, 208, 209, 252, 253, 256, 273, 305, 362, 263
- Estado e Iglesia, ver: **Iglesia católica**
- Estado e instituciones; aparato e instrumentos, 22, 23, 25, 33, 55-57, 88, 141, 147, 154, 158, 177-179, 190, 205, 248-250, 252, 258, 289, 291, 303, 484-486, 513, 523, 529
- Estado y mercado, 46, 93, 129, 145, 154, 240, 242, 260, 290, 302, 303, 377, 445, 480, 481, 483, 484, 504
- Estado y Nación, ver en **Nación**
- Estado y negocios, 29, 39, 130, 158, 279, 306, 313, 326, 329, 483, 484, 513, 514. Ver también Rol político, influencia del empresariado, en: **Empresarios**
- Estado y poder, ver Poder del Estado y Poder en el Estado en: **Poder**
- Estado y política, 7, 44, 46, 147, 159, 203, 220, 221, 248, 249, 253, 262, 276, 278, 282, 298, 303, 326, 400, 494, 495, 504, 564-566
- Estado y pueblo, ver en: **Pueblo**
- Estado y relaciones de dominación, 8, 25-27, 31, 34, 200, 204, 205, 209
- Estado y soberanía, 25, 29, 59, 105-109, 111, 113, 121, 123, 126, 130, 160, 210, 238, 248, 268, 273, 369, 468, 470, 483-485, 503, 520, 523, 535, 537, 543
- Estado y sociedad, 12, 14, 21, 22, 109, 203-205, 209, 221, 248-250, 253, 258, 268, 269, 276, 299, 303, 304, 306, 319, 360, 363, 471, 490, 493-495, 503, 506, 513. Ver también Estado y sociedad civil en: **Sociedad civil**
- Estado y territorio, ver en: **Territorio**
- Funcionamiento del Estado, sus requisitos; vicios de origen y de funcionamiento, 32-34, 141, 142, 147, 153-158, 160, 163, 171, 176, 178-180, 185, 186, 200, 222-224, 257, 262, 271, 273, 299, 302, 303, 471, 477, 478, 485, 488, 505, 506, 510, 522, 555, 561-565
- Monopolio de la violencia legítima, coacción física, poder de coerción, 7, 8, 23, 24, 26, 30, 32, 34, 142, 177, 178, 204, 205, 224, 248, 249, 326, 491, 512, 538
- Naturaleza y finalidades del Estado, 6, 11, 21, 22, 31, 33, 34, 88, 105-107, 147, 152, 158, 159, 177, 178, 204, 205, 248, 249, 273, 302, 303, 477, 479-482, 484, 485, 504, 510, 518, 555, 561, 564, 566
- Reforma del Estado, 109, 117, 159, 239, 484, 485, 565
- Rol económico, intervención, regulación y manejo de crisis, 19, 33, 36, 38, 40, 41, 47, 48, 54, 74, 80, 93, 94, 109, 113, 121-123, 145, 149, 152-154, 162, 163, 173-175, 180, 186, 235, 237, 238, 243, 303, 305, 311, 314, 317, 320, 326, 340, 365, 384, 403, 409, 411, 414, 417, 428, 445, 453, 455, 484, 486, 513, 515, 528, 532
- Rol social, 33, 36, 80, 145, 148, 149, 152, 177, 181, 243, 269-271, 343, 357, 396, 455, 486, 523, 524, 526-529
- Terrorismo de Estado, represión estatal, 74, 238, 266, 267, 388, 390, 519. Ver también Golpes de Estado, en: **Democracia**

- Estado de Bienestar**, 6, 53, 74, 243, 357, 478, 517, 522-530, 532-534, 536, 555, 558, 565, 566
- Estado de Derecho**, 6, 23, 24, 34, 141, 478, 517-523, 536, 555, 556, 558, 565, 566
- Estado Federal**, 6, 90, 271, 276, 478, 535, 536, 539-542, 545-547, 555, 556, 558, 563, 564
- Estado Unitario**, 268, 535-538, 541, 558
- Estrategias de desarrollo**, 37, 54, 75, 117, 122, 125, 126, 138, 159, 160, 166, 268, 279, 319, 408, 412, 471
- Espacio fiscal, 141, 147, 149, 152, 179, 180, 191
 - Espacio de política, márgenes de manobra, 121, 122, 152, 214, 326, 557
 - Proyecto nacional, programa de desarrollo, 38, 42, 109, 138, 147, 152, 158, 159, 191, 193, 253, 268, 269, 319, 424, 428, 433, 465, 471
 - Sector agropecuario y estrategia de desarrollo, 410, 426-428, 433
- Estructura económica y productiva, reestructuración económica**, 27, 29, 32, 34, 39, 40, 46, 47, 77, 79, 160, 175, 193, 204, 205, 209, 219, 231, 234, 243, 268, 320, 342, 353, 407, 408, 413, 433, 451, 533
- Estructura social**, 27, 29, 31, 34, 45, 77, 79, 179, 229, 268, 269, 315, 352, 503, 545
- Clases, grupos y alianzas sociales, 28-31, 49, 62, 67, 148, 201, 204, 207, 231, 234, 255, 269, 276, 277, 325, 351, 365, 371-373, 396, 399, 411, 412, 429, 492, 503
 - Conflicto capital/trabajo, 29, 38, 148, 243, 301, 306, 348, 363, 508
 - Relaciones sociales, marco social, 67, 167, 202-206, 218, 269, 286, 290, 352, 397, 401-403, 487, 501, 507
- Excedente económico**, 6, 33, 50, 56, 79, 109, 151, 163, 167, 218, 219, 221, 225, 240-243, 305, 306, 315, 316, 395, 397, 412-414, 432
- Exclusión**, 47, 48, 54, 75, 155, 215, 243, 252, 376, 377, 524, 546
- Exportaciones**, 235, 237, 317
- Actividades exportadoras, 42, 80, 338, 396, 401-403, 411, 413, 419, 423-426
 - Agentes exportadores, 235, 312, 315, 342, 344, 411, 414, 419, 431, 469, 470
 - Eslabonamientos productivos y de ingreso, impacto sobre el resto de la economía, 80, 230, 242, 312, 317, 333, 336, 337, 403, 406, 411, 419, 426
 - Exportaciones manufactureras y de servicios, 39, 80, 138, 139, 166, 212, 242, 337, 338, 423-425
 - Exportaciones primarias, 67, 138, 139, 229, 230, 235, 237, 315, 396, 403, 405-408, 411-414, 419, 423-425
 - Mercados de destino, 138, 139, 423
 - Políticas y normas relativas a las exportaciones, 42, 48, 112, 135, 138, 162, 166, 172, 182, 211, 212, 307, 317, 333, 336, 338, 384, 396, 403-408, 414, 426-428, 433
- Financierización**, 318, 404, 416, 429, 451, 455-457, 471-473, 477, 479, 492, 493, 495, 500, 502, 513, 533, 536, 566
- Fondo Monetario Internacional (FMI)**, 47, 49, 66, 74, 83, 114, 116 a 118, 123 a 127, 210, 212, 240, 334, 351, 448, 463, 467, 483
- Ganancias y beneficios empresariales**,
- Beneficio empresario y ganancias en la distribución del ingreso, 353, 377, 398, 414, 453, 456, 501, 515, 525, 533
 - Ganancias de corto plazo, 101, 175, 261, 279, 454, 456, 460, 533
 - Ganancias extraordinarias o ilegítimas, 159, 222, 223, 235, 280, 310, 317, 326, 377, 419, 427, 453, 513, 514
 - Imposición de ganancias y beneficios, métodos para evadirla o reducirla, 174, 182, 183, 187, 191, 207, 308, 337, 419, 428, 480, 514, 515
 - Incidencia del Estado, privatización de ganancias, 130, 156, 305, 467, 501, 513, 514
 - Lógica y búsqueda de ganancias, 94, 95, 105, 157, 159, 206, 261, 222, 223, 241, 261, 279, 292, 300, 302, 305, 306, 310, 314, 437, 455, 494, 500, 501, 505, 506, 513
 - Origen o justificación del beneficio o la ganancia, 15, 348, 396, 397, 399, 414, 416, 442, 455
 - Regulación de ganancias, participación de los asalariados en las ganancias, 15, 84, 85, 356, 361, 525, 528
 - Uso de ganancias y beneficios, distribución o reinversión, 166, 442, 454, 515, 525, 533

Globalización

- Globalización financiera, 6, 449, 450, 458, 462, 466, 485, 497, 504, 505, 513
- Globalización neoliberal, mundo globalizado, 66, 67, 109, 130, 131, 137, 157, 209, 210, 213, 214, 216, 227, 295, 304, 497, 505

Gobernanza, 6, 35, 69, 109, 219, 477-487, 489, 492, 512, 513, 522, 536

Hegemonía

- Hegemonía del accionista, 78, 454, 472, 533
- Hegemonía del sector agrario o industrial, 234, 316, 384, 416, 426, 431, 471
- Hegemonía económica, del poder económico, 56, 101, 157, 316, 325-327
- Hegemonía financiera y del sector financiero, 78, 109, 227, 304, 316, 471, 478, 487, 496, 508
- Hegemonía política, fuerzas o partidos políticos hegemónicos, 32, 55, 75, 234, 263, 286, 327, 477, 546
- Hegemonía y sociedad civil, clases, grupos o partidos hegemónicos, 31, 32, 48, 56, 75, 204, 205, 286, 354, 372
- Pensamiento hegemónico, hegemonía mediática, 17, 50, 51, 205, 295, 296, 305, 490, 496
- Potencia(s) hegemónica(s), 38, 50-52, 115, 130, 131, 133, 134, 137, 155, 209, 540

Heterogeneidad estructural, social y económica, 37, 42, 64, 68, 74-77, 79-81, 160, 347, 351, 538, 545

Homogeneidad social y económica, inclusión social, 37, 41, 42, 46, 63, 75, 76, 79, 82, 147, 160, 243, 270, 277, 295, 352, 537, 545, 546

Ideología, 11, 144, 145, 205, 271, 562

- Aparatos, filtros e instrumentos ideológicos, 25, 32, 158, 203-205, 294, 374, 501
- Concepciones, convicciones, prejuicios ideológicos, 120, 123, 221, 254, 267, 292, 294, 295, 349, 374, 384, 386, 390
- Fundamentaciones, discusiones ideológicas, 57, 144, 219
- Ideología neoliberal, 109, 120, 123, 145, 190, 305, 377, 384, 465, 494, 503, 564, 565

- Motivaciones, factores ideológicos, 158, 201, 251, 254, 255, 279, 280, 293, 329, 472, 564

Iglesia católica,

- Doctrina social de la Iglesia, 373, 374, 376
- Iglesia y Estado, 289, 367-370
- Iglesia y mercado, 376-378
- Iglesia y sociedad civil, 371
- Organización eclesiástica, 369
- Poder espiritual y terrenal, el plano político, 370-372, 374, 375

Individuo, 502

- Condicionamiento del individuo por el mercado financiero, 499, 502, 504, 511, 514
- Fragmentación del individuo, 478, 487, 489, 491, 492, 493, 494, 495, 497, 501, 502, 503, 504, 508, 566
- Individualismo metodológico, *homo economicus*, ver en: **Teoría neoclásica**
- Individuo, bien común y libertad; derechos del individuo, 21, 26, 71, 495, 518, 539, 566
- Individuo y comunidad, grupos sociales, 17-22, 61, 63, 72, 163, 192, 197, 198, 200, 224, 374, 488-495, 502-504, 508, 540, 563, 566
- Individuo y Estado, 7, 13, 16, 25, 26, 199, 200, 204, 278, 504, 510, 518, 521, 522, 566
- Individuo y gobernanza; emprendedurismo y nominalización, 299, 480, 492, 496, 501, 505, 506, 509
- Individuo y mercado, 20, 96, 159, 301, 316, 480, 495, 503

Industrialización

- Desindustrialización prematura, 166, 167, 219, 240, 359, 408, 427, 451, 548
- Diversificación, eslabonamientos productivos y de ingreso, 166, 337-402, 342, 408-410, 426, 427, 433, 557
- Enclave económico, 167, 339, 403, 407, 409
- Industrialización periférica, sustitución de importaciones, 68, 80, 124, 134, 161,

- 162, 311, 315, 318, 401-403, 409, 410-412, 526, 529
- Política industrial, industria y Estado, 17, 36, 37, 39, 40, 43, 47, 48, 121, 124, 134, 138, 153, 162, 182, 192, 210, 211, 237, 279, 313, 317, 319, 333, 337-339, 403, 408-410, 425-428, 432, 433, 448, 454, 462, 522, 531, 545, 557
 - Proceso de industrialización, 42, 43, 113, 138, 147, 148, 162, 204, 210, 242, 315, 319, 324, 347, 349, 353, 396-398, 401, 402, 404, 408-410, 413, 427, 431, 433, 451, 453, 524, 529
 - Sectores industriales, agentes y empresas industriales, 40, 47, 50, 112, 132, 238, 239, 270, 294, 308, 309, 311, 317-320, 342, 345, 346, 402, 409, 421, 423, 441, 453
- Integración regional**, 40, 42, 48, 131, 137, 138, 557, 558
- CELAC, 48, 122
 - MERCOSUR, 48, 122, 133, 134, 162, 423
 - UNASUR, 48, 122
 - Unión Europea, ver en: **Tratados Internacionales**
- Inversión extranjera directa (IED)**, 39, 47, 120, 121, 122, 131-133, 184, 312, 317, 328-339
- Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), ver: **Arbitraje, solución de controversias, CIADI**
 - IED y balanza de pagos, 335-338
 - IED, inversión productiva y aporte tecnológico, 121, 330, 332-334, 337
 - Políticas para alentar la IED, 133, 135, 136, 162, 211
- Justicia social**, 13, 21, 23, 44, 46, 50, 75, 141, 143-145, 147, 160, 163, 172, 179, 181, 192, 384, 510, 528, 530, 531
- Legalidad**, 130, 141, 143, 155, 171, 177, 259, 278, 488, 503, 510, 517, 518, 520-522
- Legitimidad**, 12, 33, 57, 69, 107, 130, 141-145, 147, 154, 160, 163, 171, 176, 177, 193, 252, 259, 269, 270, 278, 303, 364, 375, 482, 488, 503, 510, 513, 518, 521
- Liberalismo**, 17-20, 43, 210, 272, 305, 356, 503, 510
- Libertad**, 16-20, 28, 108, 203, 262, 273, 482, 510, 511, 521, 538, 540, 556, 566
- Libertad de acción, 45, 52, 55, 535, 537
 - Libertad de mercado, ver en: **Mercado**
 - Libertad de prensa, ver en: **Democracia**
 - Libertades individuales, 64, 272, 291, 387, 480, 517-519, 522, 566
- Lobby, lobbies, lobbistas**, 36, 51, 93, 157, 158, 208, 419, 512, 531
- Medios masivos de comunicación**, 283-285, 287, 290-298
- Campañas de opinión, opinión pública, 178, 257, 265, 277, 286, 288, 290, 297, 351
 - Carácter mercantil, reglas de mercado, mercantilización, 51, 284, 286, 288, 289, 296-298, 522
 - Comunicación política, rol político, fijación de agenda, 51, 63, 82, 127, 158, 178, 250, 254, 256, 257, 260, 265, 266, 285, 288-292, 298, 351, 431, 481, 513
 - Manejo de la información, manipulación, 63, 284, 288, 289, 290, 296-298, 385, 479, 513, 519
 - Medios de comunicación y poder, 249, 250, 284-286, 288, 291, 292, 392, 431
- Mercado**
- Economía de mercado; lógica, fuerzas y leyes del mercado, 20, 36, 39, 44, 46, 56, 68, 91-94, 96, 109, 124, 135, 146, 154, 202, 203, 206, 209, 218, 268, 284, 289, 299, 300-304, 376, 378, 399, 413, 449, 471, 472, 481, 484, 486, 495, 503-505, 510
 - Fallas, falencias del mercado, 35, 91-96, 146, 149, 302, 311, 377, 438, 439, 447
 - Golpes de mercado, 155, 391, 469, 522
 - Libertad de mercado, mercado atomizado, impersonal o personalizado, 19, 20, 145, 146, 211, 300, 417, 443, 444, 507, 510, 513, 546
 - Mercado externo, regional o mundial, 42, 80, 115, 121, 133, 135, 138, 159, 212, 233, 241, 312, 341, 343, 404, 411, 426
 - Mercado interno, 39, 40, 42, 80, 84, 124, 135, 138, 148, 150, 166, 235, 241, 242, 279, 306, 307, 315, 317, 319, 323, 324, 401-403, 409, 411, 417, 428, 431, 526, 529

- Mercado cambiario, financiero o inmobiliario, 35, 47, 54, 117, 134, 214, 302, 307, 308, 335, 377, 378, 404, 408, 427, 435-439, 443-445, 454, 455, 457-459, 462, 463, 468-472, 483, 492, 495, 504
- Mercados públicos, compras de gobierno, 133, 135, 211, 243, 400
- Ontología de mercado y del mercado financiero, 478, 488, 497, 499, 503, 504, 508
- Poder de mercado y del mercado, distorsión de mercados, 158, 159, 190, 307, 310, 314, 316, 317, 503, 505, 510, 512
- Regulación y desregulación de mercados, 109, 135, 136, 149, 154, 298, 482, 483, 532

Mercantilización o mercadización

- Contrato digital y uso de la información, 503, 505, 508
- Dinámica mercantil, de flujos y *stocks*, 473, 500, 501
- Lógica mercantil o no mercantil, 94, 101, 206, 207, 501
- Mercantilización de los medios de comunicación, 285, 286, 295-298
- Mercantilización de la política, financiación y gobernanza, 51, 257, 478, 481, 484-488, 494

Migraciones, emigración, inmigración,

- 65, 76, 77, 97-99, 213, 233, 238, 352, 401, 411

Modo de regulación, 31, 32, 38, 302, 303

Monetización del lazo político y los

- lazos sociales,** 217, 218, 220, 225, 227, 230, 231, 257, 261, 278, 279, 289

- Corrupción, financiamiento ilícito, ver: **Corrupción**

- Dinero, política y poder, 219-222, 226, 468

- Mafias, 224, 225

- Monetización de la identidad y de la información, 506, 507

Movimientos de capitales, 120, 213, 450, 460, 472

- Acumulación de reservas, 125, 408, 458

- Apertura de la cuenta de capital, libre circulación de capitales, 48, 52, 125, 133, 163, 212, 214, 239, 326, 449, 466, 467, 469

- Capitales de corto plazo, especulativos y *carry trade*, 121, 243, 312, 331, 406, 427, 454, 460, 461, 465

- Control de los flujos de capital, selectividad, 121, 122, 125, 132, 448, 461, 463, 466, 467

- Créditos externos, flujo de capitales, 47, 117, 120, 121, 126, 210, 236, 237, 240, 319, 330, 406, 460, 469, 472, 511

- Fuga de capitales, 43, 50, 52, 79, 121, 127, 161, 167, 176, 181, 184, 219, 223, 241-243, 265, 305, 316, 320, 324, 406, 419, 427, 447, 460, 513-515, 552

- Inversiones extranjeras, ver: **Inversión extranjera directa**

Multilateralismo, multipolaridad, 131-133, 210, 212, 214, 216, 464, 466, 467

Nación

- Concepto, elementos constitutivos, sentido nacional, 17, 28, 43, 65, 69, 83, 106, 196-201, 215, 216, 273

- Formación, integración y unificación de la Nación, 39, 43, 46, 76, 215, 231-234, 285, 411, 537, 538, 545-548, 556-558

- Nación y Estado, Estado-Nación, 37, 51-53, 63, 88-90, 114, 130, 195, 199, 200, 204, 215, 220, 303, 306, 485, 504, 514, 555

- Nación y globalización, 130, 204, 210-214, 216, 295, 513

- Nación, jurisdicción y sistema judicial, 122, 137, 307, 383, 388, 391, 468, 521

- Nación y pueblo, 37, 60, 63, 65, 106-108, 130, 195, 220, 232, 484, 528

- Nación, relaciones sociales y grupos sociales, 200, 201, 204, 206, 250, 302, 317, 356

- Nación y sistema financiero, 50-53, 109, 130, 214, 239, 302, 303, 462, 465, 469, 484, 485, 513, 514, 531

- Nación y soberanía, ver Soberanía nacional en: **Soberanía**

- Proyecto nacional, 38, 57, 65, 158, 159, 253, 275, 278, 534

- Relación entre Nación y Provincias o regiones, 186-190, 215, 539-542, 546-548, 551-553, 556-559

Nacionalismo, 43, 197-199, 201, 213, 215, 216, 272

Nacionalización o desnacionalización, 39, 40, 113, 173, 175, 318, 321, 322, 326, 331, 403, 526, 529, 530, 547

Neoliberalismo

- Discurso, enfoque neoliberal, 35, 48, 64, 66, 93, 120, 130, 145, 146, 190, 209, 220, 221, 227, 358, 363, 376, 477, 479, 480, 490-494, 496, 497, 499, 500, 508-510, 515, 532, 565

- Globalización neoliberal y financierización, 66, 130, 209, 479, 488, 500, 505, 522,

- Ideología neoliberal, ver en: **Ideología**

- Políticas y reformas neoliberales, 41, 48, 116, 123, 124, 133, 163, 167, 216, 219, 239, 296, 298, 357, 359, 466, 470, 477, 508, 514, 532

- Régimen neoliberal, período neoliberal, 6, 47, 48, 109, 114, 127, 149, 153, 157, 172, 239, 266, 316, 326, 352-354, 382, 384, 484-486, 516, 546

Oligarquía, gobiernos oligárquicos, matriz oligárquica, 49, 155, 233-235, 238, 239, 280, 411, 412, 431, 486

Organismos internacionales

- Asamblea General de las Naciones Unidas, 60, 74

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 37, 45, 46, 67, 79, 116, 124, 144, 151, 161, 165, 168, 169, 233, 237, 336, 410

- Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Naciones Unidas, 91

- Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), 131, 139, 165, 167, 180, 181, 184, 211, 312, 329, 332, 334, 337, 338, 405, 407, 427, 438, 453, 466

- Cruz Roja, 207

- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES/DESA), 74, 102, 328

- Fondo Monetario Internacional, 47, 49, 66, 74, 83, 114, 116 a 118, 123 a 127, 210, 212, 240, 334, 351, 448, 463, 467, 483

- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), 158, 159

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 41, 48, 82, 122, 129, 165, 171, 174, 240, 308, 467, 483, 515

- Organización de Estados Americanos (OEA), 135

- Organización Internacional de Comercio (OIC), 211

- Organización Mundial de Comercio (OMC), 121, 162, 211, 212, 214, 336, 338, 409, 466

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 70, 73

- UNESCO, 74

Participación

- Participación económica, cogestión, 83, 84, 356, 361, 362, 364, 528, 545, 556

- Participación y federalismo, 540, 547, 553, 555, 556, 558. Ver también Coparticipación en: **Sistema fiscal**

- Participación y gobernanza, 481, 482

- Participación política, democrática, electoral, 19, 23, 63, 64, 68, 70, 82, 83, 238, 252, 256, 281, 375, 481, 545, 556

Partidos políticos,

- Corrientes políticas, tipos de partidos y de conducción, 18, 153, 159, 254, 255, 260, 267-276, 348, 349, 364, 365, 374, 389

- Financiamiento, 257-260, 279, 280

- Funciones, influencia y acción, 51, 55, 63, 82, 147, 157, 203, 209, 220, 249-258, 263, 265, 266, 276, 278, 279, 355, 531

- Regímenes políticos, sistemas de partidos, 249, 252, 254-256, 260, 261, 266-273, 471

- Tendencias oligárquicas y democratizadoras, 280-282

Planificación, 39, 40, 68, 147, 152-154, 158, 159, 193, 196, 268-270, 317, 425, 531

Población, 39, 78, 79, 94, 98, 99, 101-103, 169, 170, 233, 238, 264, 268, 397, 550

Pobreza, indigencia, marginalidad

- Concepto y medición, pobreza e indigencia, 163, 168-170

- Enfoques y factores explicativos, 63, 68, 103, 163, 170, 219, 227, 509

- Políticas frente a la pobreza, 48, 64, 103, 163, 233, 270, 275, 277, 509, 524, 555

Poder

- Aparatos, instrumentos, formas y técnica de poder, 26, 69, 171, 204, 206, 210, 247, 473, 495, 510

- Estructura, configuración del poder, 46, 65, 107, 229, 234, 248, 301, 318, 382, 467, 471, 493, 495, 504

- Discurso de poder, 67, 489

- Fuente y ejercicio del poder, 13, 15, 28, 29, 31, 33, 34, 48, 85, 143, 158, 171, 181, 219, 221, 281, 369, 375, 477, 495, 536, 565

- Lógica del poder, lucha por el poder, acceso al poder, 8, 95, 105, 130, 218, 219-221, 231, 250, 251, 253, 262, 263, 273, 275, 276, 278, 279, 317, 374, 432, 502, 534, 565

- Medios de comunicación y poder, ver en: **Medios masivos de comunicación**

- Poder adquisitivo, 47, 73, 124, 125, 168-170, 301, 377, 398, 406, 413, 422, 461, 525

- Poder de coacción, de presión y dominación, 23, 24, 28, 33, 34, 118, 178, 205, 248, 538

- Poder y consentimiento, 32, 178, 179

- Poder económico, poder de mercado, 29, 31, 49, 51, 56, 93, 99, 155, 156, 173, 175, 241, 242, 249, 268, 291, 301, 307, 308, 310, 314, 318, 325-328, 388, 389, 396, 522, 528, 531, 533, 539

- Poder del Estado, 5, 17, 18, 24, 27, 28, 33, 38, 51, 59, 126, 130, 152, 171, 200, 204, 209, 220, 247-250, 273, 274, 303, 326, 364, 400, 471, 477, 482, 535

- Poder en el Estado, 5, 15, 126, 130, 247, 248, 313, 385, 477, 514

- Poder espiritual y terrenal, 368-372, 374, 375

- Poder de las finanzas, poderío financiero, moneda y poder, 36, 53, 118, 132, 208, 214, 221, 239, 249, 261, 269, 280, 301, 329, 351, 377, 435, 436, 439, 447, 453, 461, 468, 485, 493, 512, 514, 515, 521, 539

- Poder legítimo, en un Estado de Derecho, 28, 44, 83, 91, 142-144, 171, 269, 303, 375, 517, 518

- Poder en el plano internacional, 51, 52, 82, 88, 108, 109, 131, 134, 156, 201, 209, 210, 213, 216, 303, 378, 467, 468, 485, 547

- Poder político, poder del gobierno, 8, 13, 25, 39, 40, 44-46, 51, 56, 65, 92, 99, 127, 131, 142, 171, 176, 195, 197, 203, 224, 226, 242, 247-250, 252, 253, 256, 296, 306, 318, 326, 327, 367-369, 383, 384, 386, 396, 412, 413, 440, 464, 465, 468, 470, 473, 484, 518, 522, 540, 547

- Poder popular y sindical, 65, 106, 159, 255, 355, 361, 363, 366, 529, 531, 533

- Poder social, estructura social y sociedad civil, 31, 49, 203, 205, 247, 249, 250, 284, 301, 351, 363, 382, 477, 490, 518

- Poderes regionales, poder federal y poder central, 535, 537, 538, 540-543, 552, 559. Ver también: **Estado Federal**

- Relaciones de poder, 26, 44, 51, 89, 206, 250, 264, 285, 347, 367, 386, 398, 503, 506, 509, 559, 566

- Sectores de poder, coalición o núcleo de poder, 36, 39, 43, 48-51, 93, 157, 158, 206, 209, 224, 238, 248-250, 292, 327-329, 382, 389, 396, 419, 420, 429, 431, 539

- Usurpación del poder, poder de las armas, 75, 153, 156, 267, 277, 521, 522, 530. Ver también Quiebre democrático en: **Democracia**

Poder Ejecutivo, 55, 180, 188, 252, 353, 383, 384, 391, 393, 393

Poder Judicial, 250

- Administración de justicia, 224, 383, 394

- Defensa del orden establecido y de la propiedad privada, 382, 384-388

- Funciones y funcionamiento del Poder Judicial, 381, 382, 386, 391, 393

- Judicialización de la política, gobierno de los jueces 382, 385-389, 392-394

- Justicia como valor y como función, 383, 385, 386

- Legitimación y complicidad con golpes de Estado, 156, 387, 388-390, 393

- Poder judicial extranjero, de EEUU, 111, 136, 208, 467, 468

Poder Legislativo, 55, 156, 180, 383, 394, 519, 520

Política, 7, 8, 44, 104, 247-250, 262, 300, 386, 499, 561, 566

- Acción política, actores políticos, 5, 31, 38, 46, 62, 63, 69, 75, 104, 119, 122, 123, 142, 147, 157, 190, 220, 248, 250, 252, 259, 262-265, 271, 298, 325, 328, 347, 357, 365, 412, 414, 468, 477, 504, 510, 556-558. Ver también **Dinámica política**
 - Acumulación política, aspiración al poder, 8, 44, 130, 221, 255
 - Agenda política, 51, 53, 69, 85, 95, 118, 163, 178, 211, 214, 221, 234, 256, 265, 285
 - Asociación política, naturaleza política del hombre, 12-14, 22, 144, 252, 253, 274, 302, 375, 490
 - Comunicación política, ver en: **Medios de comunicación**
 - Desnaturalización de decisiones políticas y despoltización, 82, 83, 103, 109, 158, 219-221, 227, 252, 257, 258, 261, 465, 469, 481, 484, 486-488, 494, 500, 504, 510. Ver también Judicialización de la política en: **Poder Judicial**; y Monetización del lazo político en: **Monetización**
 - Espacio de política, ver en: **Estrategias de desarrollo**
 - Estructura socioeconómica y política; sociología política, 27, 29, 31, 46, 75, 157, 204-206, 277, 315, 316, 325-327, 365, 398, 400, 411, 433, 468, 473, 514, 539-541, 545
 - Estructura política y de gobierno, 14, 19, 27, 29, 55, 157, 171, 274, 365, 518, 523, 536
 - Fuerzas políticas, 27, 44, 46, 66, 68, 173, 186, 209, 303, 432, 546
 - Instrumentación política; mecanismos de regulación y dominación, 28, 32, 54-57, 116-118, 134, 171, 229, 256, 269, 485, 505-508, 556
 - Participación política, ver en: **Participación**
 - Política y Estado, ver: Estado y política en: **Estado**
 - Política como gestión de conflictos, 45, 131, 252, 253
 - Política, historia y futuro, 561-566
 - Política internacional y en el plano mundial, 51, 52, 74, 82, 89, 90, 108-115, 122, 131-133, 153, 161, 215, 378, 525. Ver también Geopolítica, en **Territorio**
 - Política como instrumento de cambio, 6, 39-42, 76, 122, 214, 219, 220, 408-410, 497, 525, 555
 - Políticas globales, proyecto de país, 6, 65, 66, 68, 83, 126, 152, 172-175, 233, 234, 242, 243, 253, 272, 407, 426, 527-531, 534, 553
 - Reflexión política, concepción política, 67, 68, 238, 251, 254, 261, 273, 367, 432, 436, 494, 496, 504
- Política comercial, 48**
- Convenios comerciales, ver en: **Acuerdos Internacionales**; en **Integración regional**; y en **Tratados Internacionales**
 - Libre comercio, 43, 49, 52, 121, 128, 162, 209, 210, 211, 214, 333, 467
 - Política arancelaria y no arancelaria, 134, 135, 162, 176, 210, 211
 - Proteccionismo, 43, 210, 212, 214, 307
 - Regulación del comercio exterior, 417, 483, 529, 544, 545
 - Subsidios, 135, 162, 211, 216, 409
- Política fiscal, sistema fiscal, 47, 48, 179**
- Asignaciones a la Nación y las Provincias; coparticipación, 186-190, 547, 551-553, 556, 558
 - Evasión fiscal, *BEPS (Base Erosion and Profit Shifting)*, 52, 174, 183, 184, 192, 223, 238, 265, 308, 312, 337, 377, 419, 462, 552
 - Financiamiento del déficit fiscal, 53, 189, 455, 456, 472, 532
 - Gasto público, 33, 36, 116, 117, 132, 141, 149, 179, 180, 184-186, 191, 236, 340, 400, 403, 455, 456, 486, 529, 556
 - Ingresos fiscales, recaudación, presión fiscal, 141, 152, 179-183, 190, 191, 238, 403, 406, 409, 455, 456, 515, 544
 - Políticas de austeridad, ajuste fiscal, 39, 52-54, 116, 123, 125, 455, 456, 469, 483, 515, 532
 - Retenciones a las exportaciones, 182, 190, 307, 406, 408, 414, 428, 430
 - Subsidios, subvenciones, 56, 135, 152, 162, 185, 192, 211, 216, 235, 271, 314, 409, 493
- Política macroeconómica, 118, 134**
- Política procíclica o contracíclica, 36, 116, 179, 406-408

- Política macroeconómica para apoyar el desarrollo, 158, 426, 427, 467
- Política macroeconómica neoliberal, 239, 465, 515
- Política monetaria y crediticia**, 7, 38, 172, 176, 224, 445, 465, 544
 - Metas de inflación, 53, 184, 465, 469
 - Orientación del crédito, 39, 448, 461, 462, 465, 470, 480, 529, 557
 - Políticas “no convencionales” (*Monetary easing*), 460
 - Regulación de la tasa de interés, 48, 53, 116, 184, 258, 437, 448, 458, 465, 533
- Populismo**, 35, 66-70, 429
- Privatizaciones, empresas privatizadas**, 43-50, 109, 118, 123, 173-176, 185, 222, 223, 239, 284, 305, 318, 320-322, 325, 332, 340, 341, 354, 448, 455, 469, 501, 506, 513, 553
- Productividad, economías de escala, métodos de producción**, 79, 138, 240-242, 307, 309, 310, 399, 401, 408, 414, 420-422, 456
- Propiedad intelectual**, 133, 135, 162, 211
- Pueblo**
 - Acción popular, racionalidad del pueblo, partidos populares, 64, 65, 85, 98, 109, 219, 232, 255, 274, 527
 - Condiciones de vida, 70, 71-73, 130, 181, 239, 269, 275, 524, 526-528
 - Formación del pueblo, pertenencia, 60-62, 230, 490, 558
 - Pueblo y Estado, 14, 15, 22, 23, 37, 59, 60, 62, 63, 70, 87, 89, 105, 109, 130, 195, 471, 518, 555
 - Pueblo y Nación, ver Nación y pueblo, en **Nación**
 - Pueblo y gobierno, participación política, soberanía popular, 15, 18, 19, 62, 63, 82, 106-108, 130, 155, 157, 219, 220, 230, 232, 253, 371, 484, 485, 518. Ver también: Poder popular y sindical, en **Poder**
- Racionalidad**, 24
 - Distintos tipos de racionalidad: sustancial o funcional; por los fines, los valores, las emociones o la tradición, 154, 263, 264, 280
 - Fines e instrumentos, lo fundamental y lo accesorio, 6, 8, 120, 158, 171, 206, 263-265, 268, 278, 280, 534
 - Racionalidad del Estado y bien común, 34, 153, 154
 - Racionalidad o irracionalidad del pueblo, obediencia racional, 64, 65, 177
 - Racionalidad utilitarista, 17, 27, 34, 91, 94, 146, 209
- Recursos naturales, materias primas**, 93, 242
 - Industrias extractivas, 311, 312, 337, 339, 402, 403
 - La “maldición de las materias primas”, 406, 407
 - Precios de las materias primas, 404-406, 412, 414
 - Rentas naturales, 100, 109, 148, 174, 190, 235, 241, 279, 311, 312, 326, 337, 339, 384, 395-399, 403-405, 407-409, 414, 416, 428, 429, 513, 526, 531
 - Transformación de materias primas, 339, 409
 - Variabilidad de ingresos y vulnerabilidad, 404, 407
- Reformas estructurales**, 116, 117, 123, 146, 239, 268, 354, 469, 483
- Régimen político**, 63, 75, 82, 97, 252, 254, 255, 260, 261, 268, 351, 375, 521, 527, 530
- Relaciones de fuerza**, 6, 8, 28, 31, 44, 67, 97, 119, 123, 127, 130, 146, 152, 160, 170, 173, 186, 189, 193, 209, 240, 250, 252, 253, 260, 261, 276, 278, 279, 282, 288, 290, 298, 306, 307, 327, 350, 351, 357, 358, 362-365, 370, 371, 374, 383, 388, 392, 397, 399, 400, 411, 418, 419, 431, 432, 440, 442, 449, 462, 464, 470, 477, 480, 485, 486, 491, 494-496, 499, 502, 504, 510, 517, 527, 529, 534, 536, 538, 541, 546, 553, 558, 562, 565
- Salarios, relación salarial**, 21, 77-79, 83, 84, 116, 148, 164-167, 240, 300-302, 306, 319, 321-323, 348, 351-353, 355, 359, 361-363, 396-398, 403, 406, 414, 456, 469, 472, 487, 503, 508, 525, 529, 533
- Sector agropecuario**, 234, 235, 242
 - Agricultura extensiva, tropical, pampeana y extrapampeana, 401, 402, 413, 414

- El “nuevo campo”, 415-419, 430
- Maniobras especulativas y de evasión, 419
- Papel en el proceso de desarrollo, 395, 396, 410-413, 420, 432
- Predominio del sector agrario, 239, 315, 412
- Propiedad de la tierra, concentración, 231, 233, 234, 414, 416-418
- Renta agraria, 397-399, 414

Sector financiero, mercados financieros, 53, 302, 435, 453-455, 471-473, 499

- Argentina, Comisión Bicameral Investigadora de Instrumentos Bancarios y Financieros, 184
- Auge, predominio del sector financiero, la “Argentina financiera”, 79, 109, 126, 127, 239, 240, 304, 315, 316, 431, 449-453, 471, 478, 485, 494-496, 504
- Ciclo financiero, crisis, corridas bancarias, 36, 240, 305, 321, 439, 444-447, 457-463, 533, 552
- Desregulación, autorregulación, 39, 48, 109, 117, 118, 123-125, 163, 210, 214, 239, 302, 319, 326, 328, 438, 440, 448, 449, 457, 458, 462, 463, 466, 469, 470, 472, 511
- Distribución del crédito, ver Oferta, demanda y distribución del crédito en: **Crédito y financiamiento**
- Eficiencia de los mercados financieros, 378, 435, 438-440
- Especulación financiera, contagio, estafas, 225, 258, 302, 444-447, 454, 458, 460, 465, 514
- Estructura, concentración, especialización, 321, 322, 440, 442, 448, 464, 466, 470
- Externalidades, selección adversa, riesgo moral, 442-447, 458, 459
- Financiamiento de la inversión, ver Crédito y acumulación en: **Acumulación de capital e inversión**
- Finanza directa e indirecta, sistema bancario, 173, 320, 321, 391, 437, 440, 441, 445, 447-449, 459, 470, 530, 557
- Incidencia sobre la economía real y su estructura, 47, 436, 437, 440-442, 451-456, 462

- Incidencia política, 37, 50-54, 109, 156, 157, 214, 239, 249, 266, 271, 462, 464, 465, 468-471, 473, 485, 512, 522
- Información, anticipaciones e incertidumbre en los mercados financieros, 146, 302, 438, 439, 443-445, 459
- Innovaciones financieras, productos derivados, 444, 449, 458, 459, 472
- Instituciones financieras activas o pasivas, 435, 436, 439-442, 444
- Regulación prudencial y reestructuración financiera, 36, 270, 302, 447-449, 461-464, 466, 470, 529, 530
- Salvataje financiero, socialización de pérdidas, 130, 447, 460, 467, 485, 513, 514, 552
- *Shadow banking* (banca paralela), 449, 459, 501

Seguridad social, 37, 39, 56, 70, 90, 122, 182, 183, 185, 275, 362, 363, 506, 509, 523, 528

- Jubilaciones, reformas del sistema previsional, AFJP, 50, 85, 117, 118, 175, 182, 354, 366, 455, 456, 501, 529
- Obras sociales sindicales, 360, 361, 363
- Transferencias sociales, planes sociales, 149, 152, 179, 303, 355, 396, 428, 525

Servicios públicos, servicios básicos, 40, 47, 50, 64, 90, 113, 167, 168, 172-176, 179, 190, 237, 243, 305, 311, 318, 320, 326, 343, 385, 400, 513, 524, 525, 526, 528, 538, 545, 555

Servicios sociales, 84, 158, 185

- Educación, sistema escolar, 15, 37, 64, 70-73, 76, 90, 148, 149, 163, 168, 186, 205, 232-234, 238, 293, 311, 403, 411, 483, 509, 524, 526, 529
- Salud, 15, 37, 64, 70-72, 90, 163, 186, 271, 296, 311, 352, 360, 361, 363, 487, 503, 508, 524, 526, 528, 529, 545

Sindicatos, organizaciones de trabajadores, 347-350, 356

- Acción sindical, negociaciones colectivas, 63, 203, 248, 314, 350-353, 357, 358, 360-363, 366
- Afiliación, 357-360, 362-364

- Debilitamiento y represión de los sindicatos y el sindicalismo, 352-354, 357, 359, 366, 487, 513, 519, 533
- Financiamiento de los sindicatos, 358, 360, 363
- Movimiento obrero, corrientes reformistas y revolucionarias, 347, 348, 350, 352, 363, 374, 545
- Sindicatos en países desarrollados y subdesarrollados, 83, 348, 349, 351, 364, 403, 525
- Incidencia política, rol en estilos de desarrollo, 47, 55, 119, 209, 250, 266, 341, 357, 358, 362, 403, 471, 545
- Vinculación con partidos políticos, 349, 352, 357, 362, 364-366
- Sistema financiero internacional**, 52-54, 183, 192, 210, 213, 449, 450, 466, 485, 497, 532
 - Agencias de calificación de riesgo, 446, 449, 459, 463, 482, 483, 505
 - Centros financieros, poder financiero, 132, 183, 192, 303, 466-468
 - Centros *off-shore*, paraísos fiscales, jurisdicciones secretas, 52, 174, 183, 184, 192, 196, 213, 214, 462, 514, 515
 - Ciclo financiero global, 458-461
 - Crisis financiera internacional, 35, 36, 39, 52, 126, 444, 458, 463, 533
 - Fondos buitres, 110, 111, 136, 207, 208, 468, 469
 - Iniciativa Chiang-Mai, 125
 - Regulación y desregulación financiera global, 213, 214, 328, 445, 448, 449, 462-464, 466, 467, 511
- Sistema político, sistema electoral**
 - Sistemas electorales, 55, 252, 255, 271, 272, 281
 - Sistemas políticos, 18, 36, 48-50, 54-57, 63, 64, 203, 223, 229, 253, 254, 256, 258, 260, 268, 271, 276, 351, 357, 363, 373, 375, 432, 471, 486, 521, 523
- Soberanía**, 59, 105-109, 130, 220, 370, 464, 523
 - Defensa de la soberanía, 110-114, 119, 120, 122, 123, 132, 175, 545
 - Estado y soberanía, ver en: **Estado**
 - Inmunidad soberana, tribunales nacionales, prórroga de jurisdicción, delegación de soberanía, 48, 108, 110, 122, 136, 137, 307, 462, 467, 468
 - Limitación y entrega de la soberanía, 50, 55, 109, 114-118, 120, 127-130, 134-137, 484, 521, 522
 - Soberanía económica, 49, 50, 53, 108, 109, 113-118, 121-123, 126, 330, 470, 527
 - Soberanía, gobernanza y monetización, 220, 289, 480, 482-485, 491
 - Soberanía nacional, 49, 65, 82, 89, 106-111, 160, 195, 268, 272, 289, 340, 343, 484, 520
 - Soberanía popular, 25, 26, 53, 106-109, 156, 160, 503, 520, 527
- Socialismo, comunismo**, 46, 267-274, 319, 362, 365, 374, 379, 525
- Sociedad**
 - Agentes económicos, estructura económica y sociedad, 32, 42, 51, 204, 239, 250, 269, 270, 292, 298, 304, 306, 347, 353, 396, 429, 436, 456, 471, 472, 501, 508, 514
 - Carácter histórico, 29, 67, 200, 204, 226, 228, 229, 269, 284, 373, 501-504
 - Proyecto de sociedad, transformación de la sociedad, "estilo social", 45, 46, 66, 69, 130, 145, 159, 179, 191, 221, 232, 261, 357, 362, 363, 375, 432, 477, 490, 497, 504, 529, 566
 - Sociedad de clases, sociedad capitalista, 28-31, 202-205, 239, 286, 300, 301-304, 348, 382, 471, 508
 - Sociedad disciplinaria, sociedad regulada o de control, 204, 392, 495, 496
 - Sociedad y Estado, ver en **Estado**
 - Sociedad homogénea o fragmentada, 20, 22, 41, 42, 64, 70, 75, 77, 79, 80, 144, 163, 181, 223, 269, 275, 277, 377, 556
 - Sociedad e Iglesia católica, 371-373, 375, 377
 - Sociedad e individuo, vida en sociedad, 12, 22, 106, 200, 285, 302, 381, 399, 400, 490, 495, 509, 524
 - Sociedad liberal, mercado y financierización, 17, 156, 202, 239, 286, 301, 471-473, 480, 486-488, 491-494, 497, 500, 504, 509

- Sociedad política, politización o despolitización de la sociedad, 31, 204-206, 253, 257, 260, 488, 494, 495, 506, 513, 537, 540, 563

Sociedad civil, 16, 31

- Estado y sociedad civil, 16, 31, 32, 195, 202-206, 256, 249, 270, 371, 490, 494, 495
- Organizaciones no gubernamentales, 206-208, 225, 249
- Sociedad civil, estructura económica y clases sociales, 32, 204, 205, 270, 306, 371, 502, 513
- Sociedad civil, mercado y gobernanza, 305, 478, 486, 488, 489, 492, 495, 506, 510, 566
- Sociedad civil y partidos políticos, 203, 256, 258

Tasa de interés, 15, 48, 53, 116, 184, 237, 258, 316, 319, 408, 437, 438, 441-444, 448, 454, 458, 465, 514, 533

Tecnología, desarrollo tecnológico, transferencia tecnológica, 121, 174, 232, 311, 313, 338, 409, 415, 430, 512

Teoría neoclásica

- Críticas internas y externas, 146, 303, 438, 439, 487
- Enfoque neoclásico de la distribución, 145, 148, 396, 481, 487, 510
- Enfoque neoclásico de las finanzas y el ahorro, 436-440, 442
- Enfoque neoclásico del medio ambiente, 91-93, 104
- Hipótesis usuales y resultados óptimos, 19, 91, 145, 146, 203, 314, 396, 435, 438, 444, 513
- Individualismo metodológico, *homo economicus*, 91, 145-147, 302, 490

Territorio

- Estado y territorio, 7, 22-24, 34, 59, 87-90, 96-99, 105, 130, 195, 196, 199, 200, 248, 369, 511, 512, 537, 555
- Geopolítica, 48, 88, 97, 131, 525

- Preservación, defensa o pérdida del territorio, 100, 110, 129, 556

- Territorialización, desterritorialización y extraterritorialidad, 130, 183, 468, 508, 511-513, 515

- Unidad e integración territorial, 88, 97, 256, 557

Tipo de cambio, 219, 237, 258, 427, 461

- Ancla cambiaria, apreciación cambiaria, enfermedad holandesa, 53, 121, 312, 319, 326, 406-408, 427, 460, 465
- Inestabilidad cambiaria, devaluación, 406, 414, 419, 461, 469
- Intervención en el mercado cambiario, 408, 427, 461, 465
- Tipo de cambio competitivo, 48, 125, 408, 423, 427, 428

Tratados internacionales

- Integración asimétrica, acuerdos y tratados Norte-Sur, 82, 108, 134, 138, 330
- Tratado Arana-Mackau, 111
- Tratado Arana-Southern, 111
- Tratado de Asociación Trans-Pacífico, 134, 135
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), 333
- Tratado de Libre Comercio entre el Mercosur y la Unión Europea, 133, 134
- Tratado de Nankin, 128
- Tratados Bilaterales de Inversión, 108, 121, 136, 137, 175, 307, 328-330, 467
- Tratados bilaterales y plurilaterales, 134, 162, 212, 214, 464, 466, 467
- Tratados desiguales, 129, 136
- Unión Europea, Mercado Común Europeo, 35, 39, 41, 66, 82, 122, 130, 131, 133, 134, 162, 212, 214, 215, 309, 464, 466

Valorización financiera, 298, 357, 454, 455, 464, 473, 478, 479, 484-486, 494, 501, 503, 505, 506, 508-510, 513, 514, 565, 566

Virtù, 27, 262, 466

ÍNDICE SINTÉTICO

Introducción: Propósitos y contenidos.....	5
--	---

Libro I. El poder del Estado

Cap. 1. Naturaleza del Estado	11
Cap. 2. Los atributos del Estado: pueblo, territorio y soberanía.....	59
Cap. 3. El funcionamiento del Estado	141
Cap. 4. Estado, Nación y sociedad civil	195
Cap. 5. Monetización del lazo político	217

Libro II. El poder en el Estado

Introducción	247
Cap. 1. Partidos políticos	251
Cap. 2. Medios de comunicación.....	283
Cap. 3. Empresarios y sindicatos obreros	299
Cap. 4. Iglesia Católica.....	367
Cap. 5. Poder Judicial.....	381
Cap. 6. Sector agrario	395
Cap. 7. Sector financiero.....	435

Libro III. El futuro del Estado, el Estado del futuro

Introducción	477
Parte I. El futuro del Estado (neoliberal).....	479
Cap. 1. La gobernanza	479
Cap. 2. El final de la sociedad civil	489
Cap. 3. El “ser” del mercado financiero.....	499
Parte II. El Estado de futuro (bien común).....	517
Cap. 1. El Estado de Derecho.....	517
Cap. 2. El Estado de Bienestar.....	523
Cap. 3. El Estado Federal	535
Cap. 4. Federalismo: Estado de Bienestar, Estado de Derecho e integración nacional.....	555
Conclusiones generales: Estado, política y tiempo	561

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN: PROPÓSITOS Y CONTENIDO DEL <i>MANUAL DEL ESTADO</i>	5
1. EL MANUAL DEL ESTADO	5
2. LA POLÍTICA	7

LIBRO I EL PODER *DEL ESTADO*

CAPÍTULO 1 NATURALEZA DEL ESTADO	11
A. La teoría.....	11
I. Enfoque filosófico	11
1. ARISTÓTELES	12
2. SAN AGUSTÍN.....	13
3. SANTO TOMÁS	14
4. HEGEL.....	16
5. EL PLANTEO LIBERAL	17
6. LA CUESTIÓN DEL BIEN COMÚN.....	21
II. Enfoque jurídico.....	22
1. ESTADO E INSTITUCIONES.....	22
2. ESTADO Y DERECHO: EL MONOPOLIO DE LA COACCIÓN FÍSICA LEGÍTIMA.....	24
3. UN ENFOQUE ALTERNATIVO: EL ESTADO BASADO EN LAS RELACIONES DE DOMINACIÓN	25
III. Enfoque sociológico o en términos de poder	27
1. MAQUIAVELO, FUNDADOR DE LA SOCIOLOGÍA POLÍTICA	27
2. EJERCICIO DEL PODER COMO ATRIBUCIÓN DEL ESTADO: BURDEAU	28
3. EL ESTADO Y EL PODER COMO RESULTADO DE LA ESTRUCTURA ECONÓMICA, SOCIAL Y POLÍTICA INTERNA.	29
IV. Conclusión.....	33

B. La práctica.....	34
I. El Estado en la encrucijada de la crisis económica y financiera internacional	35
II. El Estado según las características de los países	36
1. DIFERENTES ACCIONES DE LOS ESTADOS: GRADOS DE DESARROLLO Y SISTEMAS POLÍTICOS	36
2. EL ESTADO EN ALGUNOS PAÍSES DESARROLLADOS	37
3. EL ESTADO EN PAÍSES LATINOAMERICANOS	41
III. El Estado según los estilos de desarrollo de los países.....	44
1. RELACIONES DE PODER PREVALECIENTES	44
2. LOS ESTILOS DE DESARROLLO.....	45
IV. El estado según el sistema político-económico-social prevaeciente	48
V. El Estado según la índole del poder que está en juego.....	51
1. LA POLÍTICA INTERNACIONAL: LAS POTENCIAS HEGEMÓNICAS	51
2. LA POLÍTICA NACIONAL: ACCIÓN DEL SECTOR FINANCIERO INTERNACIONAL CONTRA LOS ESTADOS-NACIÓN	52
VI. Instituciones e instrumentos utilizados en tres estilos políticos	54
 CAPÍTULO 2 LOS ATRIBUTOS DEL ESTADO: EL PUEBLO, EL TERRITORIO Y LA SOBERANÍA.....	59
Parte primera: el pueblo.....	60
A. La teoría.....	60
I. La definición	60
II. Pueblo y gobierno	62
1. GOBIERNO DEL PUEBLO.....	62
2. GOBIERNO POR EL PUEBLO	63
3. GOBIERNO PARA EL PUEBLO.....	63
III. Racionalidad o irracionalidad del pueblo.....	64
IV. El populismo	66
1. EL FANTASMA DEL POPULISMO	66

2. EL POPULISMO COMO ADJETIVO, SUSTANTIVO O COMO CATEGORÍA DE ANÁLISIS	66
3. EL POPULISMO COMO ARTICULACIÓN DE INTERESES	68
4. EL POPULISMO COMO OBJETO DE ESTUDIO	69
B. La práctica	70
I. Cómo vive el pueblo: diferencias de cantidad y calidad de vida.....	70
II. Los derechos humanos.....	74
III. Homogeneidad o heterogeneidad estructural	75
1. HOMOGENEIDAD Y HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL EN PAÍSES DESARROLLADOS	75
2. HOMOGENEIDAD Y HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL EN AMÉRICA LATINA.....	79
IV. La participación	82
1. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA.....	82
2. PARTICIPACIÓN ECONÓMICA	83
Recuadro 1. El pueblo y las elites durante las invasiones inglesas a Buenos Aires (1806 y 1807)	85
Parte segunda: el territorio.....	87
A. La teoría.....	87
I. Territorio, estado y política	87
II. La conquista del territorio	89
III. La protección del territorio: la sustentabilidad	90
1. UN MARCO DE ANÁLISIS EXIGENTE (E INÉDITO): LA SUPERVIVENCIA HUMANA.....	90
2. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LA SUSTENTABILIDAD	91
3. EL PLANTEO MORAL Y ÉTICO	95
4. LA ENCÍCLICA <i>LAUDATO SI</i> DEL PAPA FRANCISCO.....	96
B. La práctica	96
I. Control del territorio	97
1. PLANTEO GENERAL	97
2. PAÍSES EUROPEOS	97
3. AMÉRICA LATINA.....	98

II. La preservación del territorio y el desarrollo sustentable.....	100
1. UN ENFOQUE POLÍTICO DEL TEMA ECOLÓGICO	101
2. EL CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN MUNDIAL	101
III. Algunas conclusiones sobre sustentabilidad y desarrollo	103
Parte tercera: la soberanía.....	105
A. La teoría.....	105
I. Definición de soberanía.....	105
II. Soberanía popular y soberanía nacional.....	106
1. SOBERANÍA POPULAR	106
2. SOBERANÍA NACIONAL.....	107
B. La práctica.....	108
I. El ejercicio de la soberanía ¿privilegio de los países poderosos?	108
II. Políticas de defensa de la soberanía	110
1. DOCTRINAS CALVO, BERNARDO DE IRIGOYEN Y DRAGO	110
2. EL GOBIERNO DE ROSAS FRENTE A FRANCIA E INGLATERRA.....	111
3. ACTOS DE SOBERANÍA POLÍTICA.....	111
4. SOBERANÍA ECONÓMICA	113
III. Políticas de entrega de la soberanía	114
1. DEPENDENCIA POLÍTICA.....	114
2. DEPENDENCIA ECONÓMICA.....	115
IV. La deuda externa como instrumento de declinación de la soberanía.....	116
1. LAS CONDICIONALIDADES DEL FMI.....	116
2. LAS ATRIBUCIONES DEL FMI.....	118
V. La defensa de la soberanía como lucha del futuro.....	119
1. GRUPOS SOCIALES Y POLÍTICOS FAVORABLES A LA AFIRMACIÓN O A LA DENIGRACIÓN DE LA SOBERANÍA.....	119
2. LA ACCIÓN DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)	123
3. NEOLIBERALISMO: INVERSIONES Y PIB	124
4. ARGENTINA: PRIMERO, DESENDEUDAMIENTO; DESPUÉS, REENDEUDAMIENTO.	126
Recuadro 2. Ejemplos históricos de avasallamiento de la soberanía y crímenes del colonialismo.....	127
VI. La globalización y el futuro de las naciones	130

1. EL ROL PERDURABLE DE LAS NACIONES	130
2. LIDERAZGOS O MULTIPOLARIDAD EN LA GLOBALIZACIÓN	131
3. EJEMPLOS DE TRATADOS DESIGUALES	133
4. LA INTEGRACIÓN REGIONAL	137
CAPÍTULO 3 ALGUNOS REQUISITOS DE FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	141
A. La teoría.....	142
I. La legitimidad	142
1. DEFINICIÓN	142
2. LO LEGÍTIMO Y LO LEGAL	142
3. LEGITIMIDAD Y JUSTICIA SOCIAL	143
4. LEGITIMIDAD NEOLIBERAL: LIBERTAD DE MERCADO, EFICIENCIA ECONÓMICA E INDIVIDUO SOBERANO.....	145
II. La acción del Estado: espacio fiscal y planificación para un crecimiento económico inclusivo.....	147
1. CRECIMIENTO CON JUSTICIA SOCIAL	147
2. LA ACCIÓN DEL ESTADO: ESPACIO FISCAL Y REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO	149
3. SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA.....	152
B. La práctica.....	154
I. La legalidad	155
1. VICIOS DE ORIGEN.....	155
2. VICIOS DE FUNCIONAMIENTO	156
II. Equidad y justicia social.....	160
1. EQUIDAD ENTRE PAÍSES	160
2. LA JUSTICIA SOCIAL DENTRO DE LOS PAÍSES	163
III. Los instrumentos del poder legítimo	171
1. EL GOBIERNO Y EL PODER LEGÍTIMO.....	171
2. CAPACIDAD DE ORGANIZACIÓN	171
3. INFLUENCIA SOBRE EL SISTEMA PRODUCTIVO	174
IV. El acatamiento.....	176
1. LA OBEDIENCIA VOLUNTARIA	177
2. LA PRESIÓN SOCIAL	177
3. LA COACCIÓN	178
4. EFICIENCIA RELATIVA DEL CONSENTIMIENTO Y LA VIOLENCIA.....	178

V. El sistema fiscal	179
1. LOS INGRESOS FISCALES	180
2. ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO	184
3. ASIGNACIONES A LA NACIÓN Y A LAS PROVINCIAS. LA COPARTICIPACIÓN.....	186
4. DEFECTOS DEL SISTEMA FISCAL ACTUAL.....	190
CAPÍTULO 4 ESTADO, NACIÓN Y SOCIEDAD CIVIL	195
A. La teoría.....	195
I. Estado y Nación	195
1. DEFINICIONES	195
2. FACTORES POLÍTICOS COLECTIVOS Y SENSACIÓN DE PERTENENCIA.....	196
3. NACIÓN Y ESTADO	199
4. EL SENTIDO NACIONAL.....	201
II. Estado y sociedad civil.....	202
1. TESIS DE DISOCIACIÓN.....	202
2. TESIS MIXTA ENTRE DISOCIACIÓN Y CONJUNCIÓN	203
3. TESIS DE CONJUNCIÓN.....	205
4. TESIS DE CONJUNCIÓN CON OBJETIVOS Y LÓGICAS DIFERENTES.....	206
5. ESTADO Y GOBIERNO.....	208
B. La práctica.....	209
I. La globalización	209
1. LA GLOBALIZACIÓN, UN PROCESO HEGEMONIZADO POR LAS NACIONES PODEROSAS.....	209
2. EL ARMADO DE UNA INSTITUCIONALIDAD INTERNACIONAL Y SUS PROBLEMAS ACTUALES	210
3. EL ORDENAMIENTO DEL COMERCIO INTERNACIONAL	212
4. ¿REGULACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL?.....	213
5. ALGUNAS CONCLUSIONES	214
II. La Nación y el nacionalismo hoy.....	215
CAPÍTULO 5 LA MONETIZACIÓN DEL LAZO POLÍTICO	217
A. La teoría.....	217
I. La política y el dinero.....	217
II. La moneda y el poder	220
III. La corrupción.....	222
1. LA POLÍTICA CORRUPTA.....	222

2. LAS MAFIAS	224
IV. La recuperación del sentido de la política.....	225
V. El carácter histórico de las sociedades	226
B. La práctica	
Comportamiento histórico del <i>establishment</i> económico argentino.....	227
I. El marco del análisis.....	227
II. Minerales, mercaderes y contrabandistas: el nacimiento de la clase dirigente argentina	229
1. LA ÉPOCA DE LA COLONIA.....	229
2. LA PRIMERA CLASE DIRIGENTE LOCAL.....	231
3. LA LUCHA POR LA INDEPENDENCIA NACIONAL	232
III. Tierra, trigo, vacas y ferrocarriles: la Argentina agraria.....	233
1. EL PAÍS NUEVO Y LA CONQUISTA DEL DESIERTO.....	233
2. LA PRODUCCIÓN AGRARIA Y LOS FERROCARRILES	235
3. EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO	236
4. LOS LÍMITES DE LA ARGENTINA AGRARIA.....	238
IV. El modelo troglodita: de las “cuevas” al poder	239
V. El conflicto por la apropiación y la utilización del excedente económico	240
1. ¿QUÉ ES EL EXCEDENTE ECONÓMICO?	240
2. ¿QUÉ SE HACE CON ESE EXCEDENTE?	241
3. LA FUGA DE CAPITALS	241
4. EL CONFLICTO.....	242
VI. Algunas conclusiones.....	243

LIBRO II

EL PODER EN EL ESTADO

INTRODUCCIÓN	247
1. EL PODER <i>DEL</i> ESTADO Y EL PODER <i>EN EL</i> ESTADO.....	247
2. PODER SOCIAL Y PODER POLÍTICO	249
CAPÍTULO 1 LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	251
A. LA TEORÍA.....	251
I. Los partidos políticos como elementos esenciales de la democracia.....	251

1. SIGNIFICADO Y JERARQUÍA CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	251
2. IMPORTANCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA EL BUEN FUNCIONAMIENTO DE UN SISTEMA DEMOCRÁTICO.	253
II. Partidos políticos y sistemas electorales	255
III. Financiamiento de los partidos políticos.....	257
1. NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO.....	257
2. FINANCIAMIENTOS LÍCITOS E ILÍCITOS	259
B. La práctica.....	260
I. Los partidos políticos y la democracia.....	260
1. NATURALEZA Y ACCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	260
2. ERRORES A EVITAR: CONFUSIÓN ENTRE LO FUNDAMENTAL Y LO ACCESORIO; Y EQUIVOCACIÓN DE LAS RELACIONES DE CAUSALIDAD.....	263
3. CUMPLIMIENTO U OMISIÓN DE LAS FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	265
II. Prohibición de partidos, partido único, bipartidismo o multipartidismo.....	266
1. PROHIBICIÓN DE PARTIDOS: ARGENTINA	266
2. PARTIDO ÚNICO: EL CASO DE CHINA	267
3. BIPARTIDISMO: ESTADOS UNIDOS	270
4. MULTIPARTIDISMO: FRANCIA.....	271
III. Base social de los partidos políticos	273
1. EL ESTADO COMO CONEXIÓN SOCIAL DE QUEHACERES	273
2. LA CONDUCCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	274
3. CAMBIOS EN LA CLASE MEDIA ARGENTINA	276
IV. Rehabilitación de los partidos políticos.....	278
1. LAS VOCACIONES DE PODER: PARTIDOS POLÍTICOS Y SECTORES ECONÓMICOS	278
2. EL RIESGO DE LAS OLIGARQUÍAS INTERNAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	280
3. LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS PARTIDOS	281
CAPÍTULO 2 LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN	283
A. La teoría.....	283
I. La historia.....	283

II. La posición dominante.....	284
III. Los medios de comunicación y la identidad cultural	287
1. MITOS Y ALEGORÍAS.....	287
2. LA CAVERNA DE PLATÓN	287
3. GENERACIÓN Y MANEJO DE LA INFORMACIÓN	288
B. La práctica.....	291
I. Medios de comunicación y política	291
1. QUIÉN DICE	291
2. QUÉ DICE	293
3. A QUIÉN SE DICE Y CON QUÉ EFECTO.....	294
II. La realidad de los medios de comunicación	295
1. LA PRENSA CLÁSICA Y LA PRENSA MERCANTIL	295
2. LA ÉTICA PERIODÍSTICA.....	296
III. Los medios de comunicación en la Argentina.....	297
1. ELEVADA CONCENTRACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.....	297
2. CÓMO SE INFORMA LA POBLACIÓN ARGENTINA.....	297
CAPÍTULO 3 LOS EMPRESARIOS Y LOS SINDICATOS OBREROS	299
Introducción	
Empresarios y trabajadores en el capitalismo	299
1. EL MERCADO.....	300
2. EL CAPITALISMO.....	300
3. MERCADO Y CAPITALISMO.....	301
4. LAS FINANZAS	301
Parte primera: los empresarios.....	303
A. La teoría.....	303
I. Los empresarios	303
1. LOS EMPRESARIOS COMO SUJETOS HISTÓRICOS CAPITALISTAS.....	303
2. EL MODELO EMPRESARIO COMO PARADIGMA.....	305
3. LOS EMPRESARIOS Y EL ESTADO	305
4. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL EMPRESARIADO.....	306
II. Distintos tipos de empresas.....	307
1. LAS EMPRESAS SEGÚN SU TAMAÑO	307
2. LAS EMPRESAS SEGÚN SU PROPIEDAD: NACIONALES PRIVADAS,	

PÚBLICAS Y EXTRANJERAS	311
III. Las asociaciones empresarias	313
1. DIFERENTE NATURALEZA DE LAS ASOCIACIONES.....	313
2. DIVERSAS MODALIDADES DE FUNCIONAMIENTO	314
B. La práctica.....	315
I. La cultura empresarial.....	315
1. LAS DIFERENTES ETAPAS EN LA ARGENTINA.....	315
2. EL CASO DE COREA DEL SUR	316
II. Evolución de la estructura empresarial y su rol político.....	318
1. TENDENCIA A LA CONCENTRACIÓN, LA PRIVATIZACIÓN, LA EXTRANJERIZACIÓN Y LA FINANCIERIZACIÓN.....	318
2. EL EMPRESARIADO NACIONAL COMO FACTOR POLÍTICO	323
3. LA HEGEMONÍA DE LAS EMPRESAS GRANDES Y SU APROVECHAMIENTO DEL ESTADO.....	326
4. LA INFLUENCIA POLÍTICA DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES	327
III. El mito de las inversiones extranjeras	330
1. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA E INVERSIÓN PRODUCTIVA	330
Recuadro 3. Inversión extranjera directa e inversión real en algunos países	332
2. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y BALANZA DE PAGOS.....	335
3. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, TECNOLOGÍA Y ESLABONAMIENTOS PRODUCTIVOS.....	337
4. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y POLÍTICA ECONÓMICA	339
IV. La cúpula empresarial en la Argentina.....	340
1. ALTA CONCENTRACIÓN.....	340
2. LA DESAPARICIÓN DE LAS EMPRESAS ESTATALES EN EL DECENIO DE 1990.....	340
3. LA CÚPULA EMPRESARIA DURANTE LA CONVERTIBILIDAD	341
4. LA CÚPULA EMPRESARIA DURANTE LAS PRESIDENCIAS DE NÉSTOR Y CRISTINA KIRCHNER	342
Parte segunda: los sindicatos de trabajadores.....	347
A. La teoría.....	347
I. La organización de los trabajadores en los países desarrollados y en los subdesarrollados.....	347
1. FORMAS DE ORGANIZACIÓN.....	347

2. LOS SINDICATOS EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS.....	348
3. LOS SINDICATOS EN LOS PAÍSES SUBDESARROLLADOS	349
II. El movimiento obrero bajo condiciones diferentes	350
B. La práctica.....	352
I. Combate y negociación	352
II. Bases del poder sindical argentino.....	355
1. LA CONSTITUCIÓN NACIONAL	355
2. LA ACCIÓN SINDICAL	357
3. NÚMERO DE AFILIADOS	358
4. SOLIDEZ ECONÓMICA Y FINANCIERA	360
5. DESEMPEÑO DE FUNCIONES IMPORTANTES DENTRO DEL PROCESO PRODUCTIVO.....	360
III. El fortalecimiento de los sindicatos y su función política	362
1. DEL CONFLICTO SOCIAL AL CONFLICTO LABORAL	362
2. ACCIONES POLÍTICAS DE LOS TRABAJADORES	364
CAPÍTULO 4 LA IGLESIA CATÓLICA.....	367
A. La teoría.....	367
I. El Estado y la Iglesia	367
II. Lo temporal y lo espiritual.....	368
III. Las querellas entre Papas y Emperadores.....	370
IV. Conclusión: demandas de legitimación o de compensación	371
B. La práctica.....	373
I. La doctrina social de la Iglesia.....	373
II. El plano político.....	374
III. La Iglesia y el mercado.....	376
1. EL SENTIDO DEL MUNDO	376
2. LA INFALIBILIDAD.....	378
IV. El plano internacional.....	378
CAPÍTULO 5 EL PODER JUDICIAL	381
A. La teoría.....	381
I. Funciones y orientación del Poder Judicial	381

II. El Poder Judicial en Argentina.....	384
B. La práctica.....	386
I. Los riesgos de la judicialización de la política	386
II. Cuatro vergüenzas judiciales.....	387
1. EL PODER JUDICIAL LEGITIMA LOS GOLPES DE ESTADO SIEMPRE QUE ASEGUREN EL DERECHO DE PROPIEDAD.....	387
2. LA MANIOBRA POLÍTICA-JUDICIAL DE OCTUBRE DE 1945 PARA DARLE EL GOBIERNO AL PODER JUDICIAL	388
3. LA COMPLICIDAD DEL PODER JUDICIAL –INCLUIDA LA CORTE SUPREMA– DURANTE LA REPRESIÓN CÍVICO-MILITAR DE 1976-1983	389
4. LA EXTORSIÓN DE LOS JUECES DE LA CORTE SUPREMA EN MARZO DE 2003, PARA IMPEDIR EL JUICIO POLÍTICO	391
III. Propósitos de la judicialización de la política.....	392
IV. La “cautelocracia”.....	393
CAPÍTULO 6 EL SECTOR AGRARIO	395
A. La teoría.....	395
I. El sector agrario, la renta de la tierra y la acumulación de capital en la teoría y la historia.....	395
1. EL ROL DEL SECTOR AGRARIO EN EL DESARROLLO.....	395
2. EL ANÁLISIS DE LOS ECONOMISTAS CLÁSICOS	397
3. LA EXPERIENCIA HISTÓRICA DE AMÉRICA LATINA	400
II. El debate actual.....	404
1. LA EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LAS MATERIAS PRIMAS Y DE LA RENTA: POTENCIALES EFECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS PARA EL DESARROLLO.....	404
2. VULNERABILIDAD DE LOS PAÍSES EXPORTADORES DE PRODUCTOS PRIMARIOS	406
3. LA NECESIDAD DE POLÍTICAS MACROECONÓMICAS ACTIVAS	406
4. LA NECESIDAD DE POLÍTICAS INDUSTRIALES PARA APROVECHAR LAS RIQUEZAS NATURALES	408
B. La práctica.....	410
I. La historia.....	410
1. EL SECTOR AGRARIO EN DISTINTAS ETAPAS HISTÓRICAS	410
2. LA ACTIVIDAD AGROPECUARIA COMO EJE DEL FUNCIONAMIENTO ECONÓMICO Y SUS LÍMITES	412

II. La estructura del sector agrario.....	413
1. AGRICULTURA PAMPEANA Y EXTRAPAMPEANA.....	413
2. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL “NUEVO CAMPO”	415
3. LA HEGEMONÍA DE LA SOJA	416
III. El sector agrario en la economía	419
1. EMPLEO, PRODUCTO Y PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR AGROPECUARIO.....	420
2. EXPORTACIONES AGROPECUARIAS	423
3. CÓMO HACER PARA QUE EL SECTOR AGROPECUARIO CONTRIBUYA AL DESARROLLO DEL CONJUNTO DE LA ECONOMÍA	424
IV. El sector agrario en las relaciones de fuerzas	429
1. “EL CAMPO” EN LA SIMBOLOGÍA Y EN LA ALIANZA SOCIAL REACCIONARIA.....	429
2. LA REALIDAD DEL SECTOR AGRARIO	430
3. LAS ALTERNATIVAS	431
CAPÍTULO 7 EL SECTOR FINANCIERO.....	435
A. La teoría.....	435
I. Las finanzas en la teoría neoclásica: intermediarios pasivos y mercados eficientes.....	436
1. UN SISTEMA FINANCIERO COMPUESTO POR INTERMEDIARIOS PASIVOS.....	436
2. UN SISTEMA EFICIENTE Y QUE FAVORECE LA ESTABILIDAD.....	438
II. Las finanzas como activo motor del desarrollo y factor de crisis.....	440
1. LA IMPORTANCIA TEÓRICA DEL SISTEMA BANCARIO.....	440
2. EL MERCADO FINANCIERO NO ES UN MERCADO COMO CUALQUIER OTRO	443
B. La práctica.....	448
I. Expansión del sector financiero	448
1. DESREGULACIÓN Y EXPANSIÓN DE LAS OPERACIONES FINANCIERAS	448
2. IMPACTO SOBRE LA ESTRUCTURA ECONÓMICA.....	451
II. Efectos del auge financiero sobre el funcionamiento de la economía.....	453
1. CAMBIOS EN LA LÓGICA DEL FUNCIONAMIENTO ECONÓMICO	453
2. RETROCESO DEL ROL DEL ESTADO Y CONCENTRACIÓN DEL INGRESO Y DE LA PROPIEDAD	455

3. INCIDENCIA DE LA FINANCIERIZACIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO MACROECONÓMICO Y LAS CRISIS	457
III. El sector financiero como factor de poder.....	461
1. LA RELACIÓN FINANZAS-ESTADO Y LA DIFÍCIL RE-REGULACIÓN DEL SECTOR FINANCIERO.....	461
2. LA GENERACIÓN DE UN MARCO LEGAL FAVORABLE AL SECTOR FINANCIERO	464
3. LAS FINANZAS COMO UN PODER <i>DE FACTO</i>	468
4. RECAPITULACIÓN: LA FINANCIERIZACIÓN Y LA INCIDENCIA DEL SECTOR FINANCIERO EN EL ESTADO	471

LIBRO III

EL FUTURO DEL ESTADO, EL ESTADO DEL FUTURO

INTRODUCCIÓN	477
PARTE PRIMERA	
EL FUTURO DEL ESTADO (NEOLIBERAL).....	479
CAPÍTULO 1 LA GOBERNANZA	479
I. ¿Qué es la gobernanza?	479
1. DEFINICIONES	479
2. LA GOBERNANZA Y LA PARTICIPACIÓN	481
3. LA GOBERNANZA Y LA MERCANTILIZACIÓN	481
4. LA GOBERNANZA Y EL ESTADO.....	482
II. Algunas relaciones y consecuencias de la gobernanza neoliberal.....	484
1. LA GOBERNANZA COMO EXPRESIÓN DEL CAPITAL FINANCIERO.....	484
2. EL ESTADO EN LA GOBERNANZA.....	485
3. LA GOBERNANZA Y LA VALORIZACIÓN FINANCIERA.....	486
CAPÍTULO 2 EL FINAL DE LA SOCIEDAD CIVIL: LA CAÍDA DE LA COMUNIDAD Y LA FRAGMENTACIÓN DEL INDIVIDUO.	489
I. El cuestionamiento del hombre como “animal político”	489
1. EL INDIVIDUO Y LA COMUNIDAD	490
2. LA REPÚBLICA NEOLIBERAL O LOS INDIVIDUOS SIN COMUNIDAD	492
3. LA TEORÍA CONTRA LA COMUNIDAD Y SUS CONSECUENCIAS	493
4. LO QUE LE QUEDA AL INDIVIDUO Y LA NUEVA LEGITIMACIÓN	495

CAPÍTULO 3 LA NUEVA ONTOLOGÍA: EL “SER” DEL MERCADO FINANCIERO	499
I. El individuo subsumido por la finanza.....	499
1. LA ONTOLOGÍA (EL SER) DEL MERCADO FINANCIERO.....	499
2. LA DINÁMICA DE STOCKS Y FLUJOS	500
3. LA IDEA DEL INDIVIDUO (Y SU TRISTE FINAL)	501
4. EL INDIVIDUO SEPARADO DE LA COMUNIDAD	502
5. DEL CONTRATO SOCIAL AL CONTRATO DIGITAL.....	503
6. LA INMANENCIA DEL MERCADO COMO PRINCIPIO INSUPERABLE DE ORGANIZACIÓN.	504
7. ¿DESAPARICIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA?.....	505
II. La deuda como instrumento de dominación	508
1. DEL CONFLICTO CAPITAL/TRABAJO AL ACREEDOR/DEUDOR	508
2. LA CAÍDA DEL INDIVIDUO	509
3. LA DESTERRITORIALIZACIÓN.....	511
4. CONVERSIÓN DE STOCKS EN FLUJOS FINANCIEROS QUE PUEDEN SER CAPTADOS Y FUGADOS.....	513
PARTE SEGUNDA	
EL ESTADO DEL FUTURO (BASADO EN EL BIEN COMÚN)	
CAPÍTULO 1 EL ESTADO DE DERECHO.....	517
I. La preservación de las libertades individuales.....	517
1. EL ESTADO DE DERECHO, SIGNO DE LA MODERNIDAD.....	517
2. VULNERACIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y DE LOS DERECHOS POLÍTICOS	519
II. El Estado de Derecho también protege al Estado	521
CAPÍTULO 2 EL ESTADO DE BIENESTAR.....	523
I. Significado del Estado de Bienestar.....	523
1. EL ESTADO DE BIENESTAR SOCIAL-DEMÓCRATA.....	524
2. EL ESTADO DE BIENESTAR EN PAÍSES LATINOAMERICANOS.....	526
II. El Estado de Bienestar en Argentina.....	526
1. LAS DOS PRIMERAS PRESIDENCIAS DE PERÓN	526
2. LA TERCERA PRESIDENCIA DE PERÓN.....	530
III. La reacción en contra del Estado de Bienestar	532
IV. Actualidad del Estado de Bienestar.....	534

CAPÍTULO 3 EL ESTADO FEDERAL.....	535
I. Estados unitarios y federales	535
II. El Estado unitario	537
1. SIGNIFICADO DEL UNITARISMO	537
2. ORGANIZACIÓN DEL ESTADO UNITARIO.....	537
3. UN EJEMPLO: LA REPÚBLICA FRANCESA	538
4. EL CASO ARGENTINO	539
III. El Estado federal.....	539
1. SIGNIFICADO DEL FEDERALISMO	539
2. DEFINICIÓN DEL ESTADO FEDERAL	541
3. REQUISITOS PARA QUE UNA PROVINCIA SEA AUTÓNOMA.....	542
4. UN EJEMPLO: EL ESTADO CONFEDERAL EN SUIZA.....	542
IV. El Estado Federal en la Argentina	545
1. LA UNIÓN NACIONAL, UNA PRIORIDAD PERMANENTE.....	545
2. LA HISTORIA.....	546
3. LA SITUACIÓN ACTUAL.....	548
4. LA POLÍTICA FISCAL DE LA NACIÓN CON LAS PROVINCIAS.....	551
CAPÍTULO 4 FEDERALISMO: ESTADO DE BIENESTAR, ESTADO DE DERECHO E INTEGRACIÓN NACIONAL	555
CONCLUSIONES GENERALES:ESTADO, POLÍTICA Y TIEMPO.....	561
I. El tiempo astronómico y el tiempo de la vida.....	561
II. La historia: estudio analítico-crítico del pasado	562
III. La política es el futuro en presente	564
IV. El Estado por venir	564
V. Construir el futuro hoy: Estado de Derecho, Estado de Bienestar y Estado Federal	565
ÍNDICE DE NOMBRES.....	567
ÍNDICE DE MATERIAS	573
ÍNDICE SINTÉTICO	591

