

# **Del neoliberalismo a la Justicia Distributiva. Notas para una aproximación teóricopolítica al Estado argentino posconvertibilidad.**

Pablo Balcedo.

Cita:

Pablo Balcedo (2011). *Del neoliberalismo a la Justicia Distributiva. Notas para una aproximación teóricopolítica al Estado argentino posconvertibilidad. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/586>

## **Del neoliberalismo a la Justicia Distributiva. Notas para una aproximación teórico-política al Estado argentino posconvertibilidad .**

Autor: **Pablo Balcedo**.

Pertenencia institucional: UNGS – IIGG – CONICET

Correo electrónico: [pbalcedo@ungs.edu.ar](mailto:pbalcedo@ungs.edu.ar)

Cuando el 29 de Octubre de 2009 la Presidenta argentina firmó el decreto 1602/09 de Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), se dio inicio en el espacio público a un debate económico-político en torno a la pertinencia de tal medida. En el contexto de la recuperación macroeconómica que tiene lugar en la Argentina posconvertibilidad y de las decisiones de política que acompañan a la recomposición del Estado pos consenso de Washington, el financiamiento y las vías administrativas para la implementación de tal medida pasaron a ser una parte del problema ético-político en discusión.

En este marco, resulta pertinente analizar la justificación teórica de una asignación por parte del Estado a quienes, excluidos del mercado laboral, no alcanzan a un umbral mínimo que garantice el ejercicio de la ciudadanía. Así también, consideramos relevante 1) indagar en torno a si tal asignación resulta suficiente para garantizar el ejercicio de la ciudadanía política en el marco del capitalismo democrático y fundamentalmente, 2) en qué medida esta redefinición de ciudadanía actualiza o no los propios límites de la democracia.

Nos proponemos entonces, a) partir del discurso político de la AUH adentrándonos en la justificación teórica de tal medida, para b) evaluar posteriormente los primeros resultados que arroja su aplicación. Confiamos en que ambas instancias analíticas faciliten c) aproximarnos a la caracterización teórico-política del proceso de reconstrucción del ordenamiento político argentino desde 2003 hasta la actualidad.

Palabras claves:

AUH, ciudadanía política, Estado, democracia, república.

## **NEOLIBERALISMO Y JUSTICIA DISTRIBUTIVA EN LA ARGENTINA POSCONVERTIBILIDAD. NOTAS PARA UN DEBATE ACTUAL**

Cuando el 29 de Octubre de 2009 la Presidenta argentina firmó el decreto 1602/09 de Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), se dio inicio en el espacio público a un debate económico-político en torno a la pertinencia de tal medida. En el contexto de la recuperación macroeconómica que tiene lugar en la Argentina posconvertibilidad y de las decisiones de política que acompañan a la recomposición del Estado pos consenso de Washington, el financiamiento y las vías administrativas para la implementación de tal medida pasaron a ser una parte del problema ético-político en discusión.

El propio decreto afirma “que, si bien las políticas de estado llevadas a cabo han producido una mejora en la situación económica y financiera del país reduciendo los niveles de pobreza y de marginalidad alcanzándose, asimismo, un importante incremento del nivel ocupacional, subsisten situaciones de exclusión de diversos sectores de la población que resulta necesario atender” (Decreto 1602/09).

En este marco, resulta pertinente indagar en la justificación teórica de una asignación por parte del Estado a quienes, excluidos del mercado laboral, no alcanzan a un umbral mínimo que garantice el ejercicio de la ciudadanía. Así también, consideramos relevante indagar en torno a si tal asignación resulta suficiente para garantizar el ejercicio de la ciudadanía política en el marco del régimen democrático.

En este sentido, el presente trabajo realizará 1) una caracterización de la salida a la convertibilidad en 2001, vinculando las líneas teóricas neoliberales con las consecuencias de su aplicación en Argentina durante los años 90'. Luego 2) se presentarán los principales lineamientos teóricos que fundamentan la justicia distributiva, aproximando una estilización que facilite 3) observar en la propia AUH de qué manera se expresan tales lineamientos.

Antes de adentrarnos en el trabajo, no quisiéramos dejar de confesar que a los fines específicos de la temática hemos privilegiado el desarrollo sobre aquellos puntos nodales que constituyen el debate teórico por sobre el trabajo empírico. Resulta quizá pertinente observar que la AUH en este abordaje no será más que una excusa para establecer canales de contacto teóricos entre diversos autores que han elaborado lo que podríamos nominar la matriz liberal solidarista. En este espacio teórico y político hallaremos desde propios liberales (Rawls) hasta marxistas analíticos (Philippe van Parijs). Todos ellos concurriendo a justificar por qué el Estado en el marco del capitalismo debe romper de manera radical con los presupuestos neoliberales al menos si pretende conservar lo legítimo de sí.

El acento entonces estará puesto en el momento teórico y en la propuesta de mediación entre estos debates y la aproximación a las políticas estatales.

## **1-Consenso de Washington y neoliberalismo.**

La crítica del Consenso de Washington (CW) a los intentos de llevar adelante una política económica de desarrollo por parte de los países latinoamericanos, se centró de manera destacada en el papel del Estado. En este sentido, la ineficiencia del gasto público condujo al debilitamiento del sector privado, en tanto “las empresas públicas encararon actividades económicas que los agentes privados hubieran realizado mejor”. Sintéticamente, la argumentación acerca de la ineficiencia de las empresas públicas se centra en: a) en la búsqueda de la preservación del empleo, algunas empresas públicas fueron el resultado de la estatización de empresas privadas cuya ineficiencia anterior las había conducido a la quiebra; b) en muchos casos, la nacionalización fue movilizada por presión de grupos nacionalistas; c) la sustitución de importaciones a cualquier costo llevó a los gobiernos a crear empresas para reemplazar importaciones; d) las empresas públicas eran proclives a ser capturadas por los intereses particulares de los sindicatos, los proveedores de insumos o simplemente políticos corruptos (Fanelli, Frenkel, Rozenwurcel, 1991).

Sin embargo, la crítica en la asignación del gasto público constituye un punto central aunque dentro de una constelación más amplia. El acento del CW en lo que atañe a la eficiencia económica de América Latina resulta por un lado, estrecho en su visión y; por otro lado, algo paradójico. Estrecho debido a que entiende que “la causa principal de la vulnerabilidad de América Latina estaba en las políticas monetarias no restrictivas, que conducían a la inflación y el despilfarro fiscal”; paradójico, porque “pensó que las reformas que había impuesto en la región habían reducido esta vulnerabilidad a las crisis” (Stiglitz, 2003).

Existe consenso en que la vulnerabilidad de América Latina se vio agudizada en gran parte debido al aumento de la tasa de interés norteamericana a finales de la década del 1970. Sin embargo, la responsabilidad de los fracasos fue derivada hacia las fallas de América Latina, y ésta lamentablemente “era un presa fácil: tenía empresas estatales ineficientes y corruptas; altas tasas de inflación, grandes déficit fiscales”. De la mano de esta caracterización, fue elaborado un recetario para América Latina que, en lo sustancial, contiene los siguientes diez

instrumentos de política: 1) Déficit fiscal: la política fiscal debe apuntar a reducir los gastos más que a incrementar los impuestos; 2) Gastos públicos: eliminación de subsidios, re-direccionamiento del gasto hacia educación y salud, privilegiando la inversión en infraestructura pública; 3) Reforma impositiva: la base imponible debe ser amplia y la tasa marginal moderada; 4) Tasa de interés: las tasas negativas deben ser eliminadas; 5) Tipo de cambio: podría ser determinado por el mercado, aunque resulta más importante alcanzar un valor competitivo que la forma; 6) Política comercial: se debe suprimir las barreras arancelarias tales como las licencias de importación, eliminar los impuestos a las exportaciones y garantizar el acceso a las importaciones de insumos intermedios a precios internacionales competitivos; 7) Inversión Externa Directa: establecer legislación favorable; 8) Privatización: de empresas estatales dado su grado de ineficiencia; 9) Desregulación: para aumentar la competencia, se destaca el mercado de trabajo; 10) Derechos de propiedad: garantizar la propiedad mediante una legislación clara (Fanelli, Frenkell, Rozenwurcel, op. cit). Ahora bien, este recetario que se aplicó con mayor o menor grado en la región dejó, como saldo claro en todos sus países, los siguientes rasgos: a) aumento de la inestabilidad debido a que los instrumentos de políticas monetarias y fiscales anticíclicas utilizados por las economías desarrolladas no fueron permitidos a los países de la región; b) aumento de la pobreza y la desigualdad en el marco de una restricción monetaria que impide la creación de nuevos puestos de trabajo y una volatilidad creciente que golpea a los que menos tienen; c) empeoran los indicadores de desarrollo humano, tales como salud y educación; d) crecimiento de la inseguridad tanto económica (signada por la flexibilización laboral), como ciudadana (por el crecimiento de la delincuencia); e) el debilitamiento de la democracia, en el marco de una disminución de la participación de los ciudadanos en las decisiones económicas, que pasan a ser tomadas por Bancos Centrales independientes del control público aunque representantes de intereses corporativos caprichosos de corto plazo (Stiglitz, op cit). En definitiva, el saldo es un aumento de la vulnerabilidad, el cual es resultado directo de las reformas de liberalización; de las reformas macroeconómicas preocupadas por la inflación dejando de lado el desempleo y el crecimiento; y de la acentuación del desequilibrio entre un sector privado fuerte y un Estado mínimo.

Para Perry Anderson quizá no quepa hablar de una única hipótesis para entender este proceso, sino más bien de una argumentación asentada en tres pilares hipotéticos, a saber: a) el neoliberalismo se constituye antes como respuesta teórica que como aplicación de un programa sistemático económico político; b) el neoliberalismo tuvo en materia económica y política claros éxitos aunque también rotundos fracasos en puntos sustanciales, tales como la recomposición de la tasa de crecimiento y la desarticulación del Estado de Bienestar; c) como corolario del punto anterior, si bien el neoliberalismo económicamente fracasó; política e ideológicamente se ha constituido en un movimiento a escala mundial que pregona en su núcleo hegemónico la simple idea de que no hay alternativas a sus principios. (Anderson, 2003)

El texto fundante del neoliberalismo es “El camino de Servidumbre” de Friedrich Hayek. Una respuesta apasionada, enfrentando a las múltiples intervenciones que el Estado de Bienestar realiza sobre el mercado. Lo interesante es que desde el momento de su publicación hasta la consolidación de un programa neoliberal en las potencias centrales transcurrieron poco más de treinta años. Ciertamente al margen del consenso en torno a las políticas de intervención del Estado sobre el mercado, un grupo de intelectuales pregonaba desde 1947 una suerte militancia contra los males del Estado de Bienestar. El punto más interesante, desde la argumentación teórica, es el de la reivindicación de una desigualdad como anclaje ordenador de las sociedades capitalistas modernas. Para estos intelectuales la crisis constituye una clara expresión del poder dañino de los sindicatos y de la proliferación de los gastos estatales,

ambos factores influyendo negativamente sobre la acumulación privada. En síntesis, el remedio ante los males del intervencionismo estatal conjugado con el poder ilimitado de los sindicatos es claro: “mantener un estado fuerte en su capacidad de quebrar el poder de los sindicatos y en el control del dinero, pero limitado en lo referido a los gastos sociales y a las intervenciones económicas” (idem).

Según Anderson no es antes de los años ochenta cuando esta cosmovisión económico política logra un triunfo más o menos incontrastado. Es con la llegada de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, donde se plasman respectivamente los modelos neoliberales inglés y norteamericano con sus peculiaridades. Al indagarse sobre qué hicieron en la práctica real estos gobiernos, Anderson señala respecto al caso inglés que: contrajo la emisión monetaria, elevó la tasa de interés, bajó los impuestos sobre los ingresos altos, abolió controles sobre los flujos financieros, creó niveles de desempleo masivos, aplastó huelgas, impuso una nueva legislación anti-sindical, cortó los gastos sociales y lanzó un proceso de privatizaciones amplio. Por su parte, la variante norteamericana combinó una reducción de los impuestos sobre los sectores más enriquecidos, una suba de las tasas de interés y una política antisindical represiva; con una suerte de keynesianismo militar destinado a socavar el poder de la URSS.

### **Las autocríticas**

La implosión del modelo de convertibilidad puso de manifiesto los resultados de la confluencia entre un gobierno neoliberal y las políticas económicas recomendadas por los organismos multilaterales de crédito. En efecto, en 2002, en parte por la devaluación que adoptó el país luego del default de la Deuda Externa (pública y privada) casi el **60%** de la población pasó a ser pobre en términos de sus ingresos económicos y el producto bruto interno a precios corrientes de 268.697 millones de dólares en 2001 se redujo casi un 64% a fines de 2002. En el periodo recesivo y posterior crisis (junio de 1998 a 2002 inclusive), éste sufrió una pérdida del **19,5%** acumulada, registrándose el mayor descenso en el último año de la crisis con un decrecimiento del 10,9%. Una de las principales secuelas que dejó la crisis de 2001 fue el aumento de la inequidad en la distribución de la riqueza en comparación con los demás países de América Latina. A nivel nacional la pobreza alcanzó al 57,5% de la población, la indigencia al 27,5% y la desocupación al 21,5%, todos niveles récord para el país. (Frenkel, 2003).

Resulta pertinente, considerando la inspiración intelectual de una gran parte de los argumentos (y de los intelectuales y publicistas) que hoy se levantan contra la simple enunciación pública de medidas tales como redistribución, fortalecimiento del Estado, bienestar social, etc., reconstruir brevemente el contexto ideológico y político internacional hegemónico durante los años previos a la manifestación de esta crisis.

Pocos años después de la hecatombe económica y sus consecuencias político institucionales en Latinoamérica, algunos intelectuales notables del *establishment* neoliberal expusieron sus autocríticas.

Francis Fukuyama, preocupado por la baja calidad institucional del sistema democrático que deja como saldo el siglo XX, recuerda que precisamente durante este periodo “el tamaño y las funciones del Estado aumentaron en los países no totalitarios, incluidas prácticamente todas las democracias”. (Fukuyama, 2004: p18). Retomando a Frederich Hayek, el influyente politólogo norteamericano afirma que la conexión entre totalitarismo y el Estado de Bienestar moderno, fue totalmente desarticulada durante los 80’ y 90’ con la conformación del llamado Consenso de Washington (CW) y la aplicación de sus “recetas de política económica”. La conformación del CW expresa la confluencia de los organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en Washington DC (Distrito de Columbia), Estados Unidos, en un listado de políticas económicas consideradas en los años 90’ como el mejor programa

económico que los países latinoamericanos debían aplicar para impulsar el crecimiento. A la luz de los resultados que la aplicación de las recomendaciones del CW trajo para la región, Fukuyama afirma que “al analizarlo en perspectiva, puede decirse que no había nada de malo en el CW en sí”, y reflexiona: “los sectores estatales de los países en desarrollo constituían en multitud de casos un obstáculo para el crecimiento y, ante eso, la solución a largo plazo pasaba por la liberalización económica” (Fukuyama, 2004: p20). Podríamos entender siguiendo las estadísticas de la región, que el largo plazo de Fukuyama se acerca a la situación en que el largo plazo afectaría a las generaciones presentes según Keynes: “a largo plazo, todos estaremos muertos” (Keynes, 1923).

Fukuyama cita a Milton Friedman quien en una entrevista recordaba que diez años antes él habría aconsejado tres cosas a los países que vivían una transición del socialismo: privatizar, privatizar y privatizar. “Pero me equivoqué. Seguramente el Estado de Derecho sea más importante que la privatización” (Fukuyama, op. cit. : p38). En línea con esta reflexión, Fukuyama admite que “el problema residía, más bien, en que a pesar de que los Estados requerían recortes en ciertas áreas, necesitaban ser, simultáneamente, fortalecidos en otras (...)” (Fukuyama, op. cit :p20). Con lo cual el desastre en el que se encuentran las economías latinoamericanas tuvo su raíz en un “error conceptual básico cometido a la hora de desglosar los diferentes elementos constitutivos de estatalidad” (idem).

Resulta particularmente interesante que la entrevista a Milton Friedman citada por Fukuyama, contiene otras reflexiones más que, a los fines de una autocritica parecerían tener cierto peso conceptual. Si para Fukuyama los resultados de la aplicación de las políticas del CW se explican por un error analítico que no permitió la aplicación discriminada de las recetas al interior de los propios órganos burocrático-administrativos del estado; para Friedman los mismos resultados implican la necesidad de revisar críticamente la forma en que se concibe al Estado de Derecho. Para el economista norteamericano, ya no basta con observar el grado de libertad económica y política de un Estado para saber si cumple con los requisitos necesarios para clasificar como democrático o no. Es necesario además considerar qué grado de desarrollo tienen los indicadores de “libertad civil o social”. A partir de la interrelación entre los tres indicadores, Friedman manifiesta que “usted puede disfrutar de un alto grado de libertad social y un alto grado de libertad económica sin tener ninguna libertad política. Lo que no está claro es si Usted puede tener alguna libertad política sin tener alguna de las otras libertades”. (Freedom House, 2002).

En efecto, entendemos que las dos perspectivas de lectura crítica sobre los resultados de la política neoliberal aplicada en la región durante los años 90’ difieren entre sí no solamente en el nivel de análisis que privilegian sino también en las consecuencias políticas que arrastra cada una. A través de Fukuyama es posible continuar pensando e implementando las recetas económicas neoliberales expresadas en el CW siempre que se analice correctamente qué esferas del aparato estatal se liberalizará más o menos; a partir de la lectura de Friedman se puede pensar en la relevancia de los indicadores de bienestar social en el aseo de la democracia y afirmar que sin un adecuado desarrollo de estos la libertad política y civil resulta incompleta.

## ***2- Homo economicus ¿y/o? ciudadano moderno***

Hemos observado que las consecuencias económicas en Argentina se inscriben en un proceso de hegemonía neoliberal, el cual tuvo la capacidad política de aplicar el recetario de medidas económicas bajo la impronta de los organismos multilaterales de crédito en conjunción con las potencias del occidente liberal. Esto es, neoliberalismo como corriente ideológico-política hegemónica más Consenso de Washington como contenido técnico-económico regido por las potencias y los organismos multilaterales de crédito, aplicable a cualquier situación estatal



sin importar las especificidades del caso. Precisamente, siguiendo este comportamiento que signó la aplicación de las recetas de los organismos multilaterales de crédito, particularmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, Joseph Stiglitz realiza un exhaustivo trabajo crítico. La tesis general que expresa en “El malestar de la globalización” se puede sintetizar de la siguiente forma: en un contexto de globalización, en que todas las economías nacionales se encuentran en constante interacción, se debe favorecer el crecimiento económico de los países menos desarrollados; pero para que ello sea posible, no basta con que las instituciones económicas supra-nacionales se apliquen a proporcionar recetas de crecimiento, sino que éstas deben de respetar las secuencias y los ritmos que exigen algunas economías con un débil grado de desarrollo. Paralelamente, la tesis principal del libro se complementa con un ataque frontal a la ideología neoliberal que supone el abandono de las ideas sobre el papel desempeñado por los Estados en el fomento de las economías nacionales (Stiglitz, 2006).

En el presente apartado, retomaremos la “duda” expresada por Friedman en torno a las posibilidades de realización ciudadana que tiene un Estado de derecho en donde las libertades civiles y políticas se encuentren desvinculadas o no presupongan ciertas libertades socioeconómicas fundamentales.

En este sentido, nos parece relevante presentar a continuación la construcción teórica de la economía que sustenta a la hegemonía neoliberal. A partir de esta presentación avanzaremos sobre un postulado alternativo que nos permita establecer, en el marco del Estado de derecho, fundamentos sólidos a favor de una justicia distributiva.

Podríamos postular que a las puertas del Estado moderno, se hallan dos entradas ético-jurídicas posibles para la fundamentación de la organización económica del ordenamiento político: una abierta por Thomas Hobbes, y la otra por Jean J. Rousseau y David Hume. Si por la primera se logra justificar al mercado capitalista naturalizando la desigualdad entre los hombres así como la competencia y la desconfianza; por la segunda, se sustenta un camino alternativo de solidaridad y cooperación entre los hombres, sobre la crítica a un estado de guerra de todos contra todos.

Antes de iniciar cualquiera de los caminos señalados, no queremos dejar de llamar la atención sobre la vinculación del pensamiento de estos autores y las consecuencias que las lecturas posteriores que otros hombres realizaron de éstos. Si bien no abonamos la hipótesis de una separación tajante entre la obra y las apropiaciones, consideramos que ambas cosas se relacionan no siempre linealmente.

Apropiarse de Hobbes en la medida que permita la justificación de las relaciones de producción capitalistas, implica dejar afuera una gran parte de las inquietudes que signaron su aporte teórico y político. Es más, implica ignorar que “toda la obra de Hobbes tiene por objeto fundar una ciencia que termine con el mayor de los males de la humanidad: la guerra, la peor de las violencias, la violencia llevada a su máxima expresión” ( Flax, 2003). Siendo su contexto de producción las guerras religiosas, resulta comprensible no solamente la inquietud política sino también que el punto de partida de la construcción teórica se exprese en “un estado de naturaleza”, en un estado de guerra de todos contra todos. La comprensión del comportamiento del hombre en tal estado requiere de un hacer “como si” no hubiera Estado. Así hallamos al hombre en estado de naturaleza preso de las siguientes pasiones, causas principales de discordia: la competencia, la desconfianza y la gloria. “La primera causa impulsa a los hombres a atacarse para lograr beneficio; la segunda, para lograr seguridad; la tercera para ganar reputación (...) con todo ello es manifiesto que durante el tiempo en que los hombres viven sin un poder común que los atemorice a todos, se hallan en la condición o estado que denomina guerra (...) la naturaleza de la guerra consiste no ya en la lucha actual,

sino en la disposición manifiesta a ella durante todo el tiempo en que no hay seguridad de lo contrario” (Hobbes, 2007: p102).

La crítica realizada por Rousseau, consistirá en señalar que las características apuntadas resultan de la proyección hacia un estado natural de los comportamientos propios del hombre en el incipiente mercado moderno capitalista. No es el hombre en estado de naturaleza quien posee esas características sino el *homo economicus*. Entonces cuando Hobbes, describe al estado de naturaleza “hablando sin cesar de necesidad, de avidez, de opresión, de deseos y de orgullo” no ha hecho otra cosa que transplantar “al estado de naturaleza ideas que habían tomado en la sociedad. Hablaban del hombre salvaje pero dibujaban al hombre civil” (Rousseau, 2005).

Para el filósofo ginebrino, se produce una operación de naturalización de desigualdades sociales precisamente a través de mecanismos de equiparación entre aquellas desigualdades genéticas con las de origen político. Si las primeras son aquellas vinculadas a las características físicas que cada uno trae consigo genéticamente; las segundas son las provocadas en el terreno ético-moral. Estas se instituyen en la diferenciación en la asignación de poder y riquezas. Si las primeras son las que vienen naturalmente con nosotros, las segundas son las que se instituyen políticamente. La desigualdad en la asignación de poder y riqueza funda artificialmente lo que promueve Thomas Hobbes como condición natural.

Más arriba realizábamos una suerte de petición de principio al llamar la atención sobre nuestra oposición a entender linealmente la relación entre las grandes obras y sus apropiaciones. Y la apropiación que de Hobbes han realizado pensadores neoliberales, afirma nuestra posición. Lo que Hobbes asignaba al Soberano, los propagandistas neoliberales pretenden disgregarlo en los “agentes” en posesión del capital.

En pleno ascenso neoliberal, James Buchanan propone la ratificación de la separación de la Política de cualquier vestigio moral y/o ético. La propuesta concretamente se basa en aplicar, así como a todo lo social, las herramientas conceptuales de la economía neoclásica. La escuela de la Public Choice considera a los ciudadanos (nuevamente) desde la perspectiva del *homo economicus* sólo que esta vez sus decisiones buscan maximizar los beneficios y minimizar los costos que resulten de los asuntos públicos. La sumatoria de elecciones individuales nos lleva al ámbito de lo colectivo, que no refleja más que la manera en que los individuos agregados regulan y evitan los costos que afectan a los individuos. En este sentido, así como una “curva de indiferencia” representa todas las combinaciones posibles entre productos que redundan la misma satisfacción al consumidor, una función de bienestar social debería incluir todas las combinaciones posibles entre aquello que es mejor o peor para la sociedad. Es por esto, que nociones de bienestar social o común puede haber tantas como individuos-agentes-consumidores existan. Por lo tanto, no hay interés general sino el que surge de la sumatoria de los individuales.

Pero estos desarrollos teóricos adquieren relevancia en tanto arraigan en cierto clima de época, en cierto consenso implícito sobre las condiciones en que debe desarrollarse la organización de la sociedad. Siguiendo a Strauss, podríamos afirmar que la fortaleza de estas “lecturas culpables” radica en que “la actitud moral que subyace en la filosofía política de Hobbes es independiente de los fundamentos de la ciencia moderna y, al menos en ese sentido, es precientífica. Uno se inclina a pensar que constituye el estrato más profundo de la mentalidad moderna” (Strauss, 2006).

Es por esto que podemos afirmar junto a Flax, que la asimilación de este “paradigma” a la “matriz hobbesiana de nuestra cultura” se expresa en lo que nuestro bagaje cultural moderno posee de características propias del mercado. En otras palabras, la profundidad de la matriz hobbesiana se remite a las características del hombre en estado de naturaleza, a su incapacidad de sociabilidad y a su rapacidad y voracidad (Flax, 2008). Retomando a Rousseau, y pensando



en el vínculo de esta matriz con el “paradigma” económico de la política propuesto por Buchanan, esto no es más que la proyección sobre el hombre de los condicionamientos propios de la sociedad mercantil.

La matriz hobbesiana de nuestra cultura no es otra cosa que la operación ideológica mediante la cual se naturalizó la desigualdad moral que refería Rousseau, llevando al paroxismo al homo economicus cuya competencia y desconfianza signarían las relaciones entre los hombres.

### **Otra mirada es posible**

Hume constituye un antecedente claro en la búsqueda de la fundamentación de un ordenamiento económico y político con justicia distributiva. Siguiendo a Flax, encontramos que “frente al egoísmo natural, exagerado por filósofos como Hobbes, Hume pone de manifiesto los factores naturales de cooperación que se tejen a partir de la atracción sexual y la familia” (Flax, 2004: p167).

Consciente de la limitación de esta aproximación (la cual no es poco) el filósofo escocés reconoce en *la escasez* un elemento de conflictividad social latente. Solo que no entiende a este factor meramente desde su potencialidad conflictiva. Para Hume, la escasez representa la piedra de toque para la construcción de relaciones de asociación solidaria. Creemos fundamental avanzar a través de esta perspectiva en busca de la fundamentación del ordenamiento de la sociedad. Recordemos que mediante la transposición del ciudadano moderno a un hipotético estado de naturaleza determinado por “la guerra de todos contra todos” Hobbes alcanzó la justificación de un tipo de orden social basado en un contrato de sujeción. Hume parte de un cierto estado de naturaleza donde la escasez motiva la necesidad de la justicia que contenga y ponga límites al interés egoísta. A partir de aquí, se constituye a nuestro entender una frontera entre iusnaturalismo hobbesiano y la forma en que Hume hallará explicación al por qué el orden social puede alcanzarse a través de la interacción social, en oposición a la competencia, la desconfianza y la gloria del estado de naturaleza descrito por Hobbes.

Para la limitación de las pasiones entonces, Hume encuentra ciertas normas o leyes cuya fundamentación radica en el propio artificio del hombre. Son creadas por su arte. Con lo cual, resultan contingentes en relación a los cambios que puedan producirse en la interacción social. Estas normas fundamentales son: la estabilización de las posesiones, la transferencia de la propiedad mediante el consentimiento y el cumplimiento de las promesas. Es característica relevante de estas normas el hecho de que su constitución no reconoce un fundamento más allá de las relaciones establecidas entre los hombres. Estas normas no fueron dadas a priori a través de un fundamento último. Por el contrario, las tres normas fundamentales representan a la vez, por un lado la condición de posibilidad de la sociedad misma; por otro lado se constituyeron en el propio devenir de la interacción social expresada a partir de la búsqueda de soluciones al problema de la escasez y el autointerés.

En este sentido, siguiendo a Flax compartimos que las reglas fundamentales surgen como convenciones. La particularidad de la noción de convención radica en que “la convención consiste únicamente en un sentimiento general de interés común: todos los miembros de la sociedad se comunican mutuamente este sentimiento que les induce a regular su conducta mediante ciertas reglas” (Hume, 1977: p490). Esto implica que la convención lejos de ser meramente un convenio fundamentado en una promesa; constituye el fundamento de la promesa misma. La convención tiene como materia prima la experiencia misma, surge de un ensayo-error de la práctica social. El resultado novedoso de la propuesta humeana se expresa en que “si mi interés inmediato y egoísta me puede llevar a querer apropiarme de lo ajeno, me doy cuenta de que a la larga esto me produce más perjuicios que beneficios. Es del propio

interés egoísta que surge la solución a sus excesos, ni más ni menos que mediante la propia autolimitación en función de las expectativas que tengo en relación con las acciones de los otros” (Flax, 2004: p169).

En la misma línea argumentativa pero en el marco histórico signado por el desarrollo del ordenamiento económico-político capitalista, J. Rawls elaborará su aporte en torno a cómo llegar a construir una “sociedad bien ordenada”. Esto es, alcanzar una convivencia estable “mediante el establecimiento de un orden basado en un asociación política fundada sobre principios fuertes, cuya fundamentación sea aceptable por todos los participantes” (Flax, 2004: p208). El neocontractualismo rawlsiano intentará responder la siguiente pregunta:

¿cómo podría una reunión de un conjunto de sujetos libres, racionales, bien informados, dueños de sólidos principios morales y movidos por un moderado egoísmo o autointerés, organizar una sociedad inspirada en inapelables e imparciales principios básicos de justicia?.

Una aclaración preliminar antes de adentrarnos en la construcción argumentativa de “Una teoría de la justicia”. Rawls al igual que Philippe van Parijs, a quien presentaremos más adelante, se inscriben en una corriente de pensamiento que podríamos llamar, siguiendo a Flax: “liberalismo solidarista”. Se oponen a la concepción neoliberal “atacándola en su propio terreno, es decir, argumentando a favor de la equidad desde la propia prioridad de la libertad con otros derechos fundamentales, pero siempre jugando en el campo de los fundamentalistas neoliberales con el afán de derrotarlos en su propio juego” (Flax, 2009). Por lo que los límites teóricos y políticos quedan borrosamente circunscriptos a los que mantiene la democracia liberal en el marco del capitalismo. Borrosamente decimos, ya que como veremos más adelante la propia potencia del argumento rawlsiano y sus posteriores desarrollos permiten sino el traspaso de las fronteras puestas por el capitalismo, la radicalización de los contenidos más democráticos.

El primer paso será pues ponderar de qué manera aquellos individuos egoístas, que buscan la satisfacción de su autointerés, elaboran principios constitutivos de una sociedad justa. Rawls recurrirá entonces a la ficción del contrato social en la posición original. El problema se traslada ahora a que en esta posición original las características del homo economicus maximizador de los beneficios podría impulsar a los individuos a escoger en favor de su propio interés. Es por esto, que a los firmantes del contrato les resultará desconocida su propia posición original, pues ésta se encuentra cubierta por el “velo de la ignorancia”: los eventuales signatarios del contrato habrán de deliberar y llegar a un acuerdo *unánime* básico y constituyente de una nueva sociedad sin saber cuál ha sido el resultado que la lotería de la vida les tiene reservado y que determina su condición social. Así por un lado, se garantiza la imparcialidad dada la incertidumbre que genera el velo de la ignorancia; y por otro lado, al requerir la unanimidad la elección de las reglas fundamentales del juego social se “evita la formación de grupos o lobbies que persigan privilegios”(Flax, 2004: p209). De esta manera los individuos egoístas se hallan limitados por la incertidumbre ubicándose la antropología rawlsiana tan lejos de la caracterización de una natural hostilidad como de una natural sociabilidad.

Los principios que surjan de esta deliberación deberán cumplir con cinco condiciones formales:

- 1) deben ser generales por su forma;
- 2) deben ser universalmente aplicados;
- 3) deben ser públicamente conocidos;
- 4) deben regular las pretensiones competitivas;
- 5) deben constituir una instancia última de apelación.

Ahora bien, los principios sobre los cuales se funda la sociedad justa además de respetar las condiciones formales se encuentran condicionados por la incertidumbre de los individuos traía por el desconocimiento de su posición original. Si la regla de comportamiento que rige al homo economicus es la maximización de utilidades, el presupuesto sobre el que se basa esta maximización es sobre el de la certeza al momento de realizar la elección. Es decir, en un escenario de certeza la elección del individuo es la maximización de los beneficios. Pero nuestra situación inicial determina mediante “el velo de la ignorancia” un escenario de incertidumbre donde el individuo se regirá mediante la regla del maximim “que prescribe minimizar los inconvenientes de la situación más desfavorable (...). Esta regla permitirá elegir principios que garanticen un mínimo más elevado de bienes primarios a aquellos miembros de la sociedad que estén peor posicionados” (Flax, 2004: p210).

En un situación de incertidumbre donde no conocemos nuestra posición original nuestra elección racional apropiada es la de minimizar los riesgos en el caso de hallarnos en la peor situación.

Estas piezas que construyen la argumentación rawlsiana, se inscriben en el marco de una forma de razonamiento abductiva. Lejos de la trampa circular de un procedimentalismo que requiere justificación en alguna elección previa, la cual a su vez necesita justificación en algún tipo de procedimiento; la forma en que Rawls concibe la relación de “las piezas” de su construcción teórica trae la idea de ensamble “en la cual unos elementos apuntalan a los restantes, recíprocamente, es decir (...) como si se tratara de un rompecabezas” (Flax, 2004: p212).

En este punto se expresa la posibilidad de revisar nuestros propios juicios en relación a los principios arriba enunciados. Todos los juicios de los cuales se compone nuestra propia cultura deben actualizarse permanentemente, y deben realizar esta labor de forma crítica. Este movimiento se realiza a través del “equilibrio reflexivo” que “surge de confrontar los principios hallados en la posición original con los juicios sostenidos actualmente” (Flax, 2004 : p 213).

Algunos autores críticos del aporte teórico de “Una teoría de la justicia”, han entendido que la propia formulación de un pasado hipotético “que no fue” – esto es, que los hombres y mujeres hubieran actuado racionalmente siguiendo las estipulaciones de Rawls para lograr, como resultado, la construcción de una sociedad justa – trae consigo una suerte de doble implicancia. Si por un lado, se llega a “reforzar la idea tan cara al liberalismo de que las sociedades se crean de esa manera, como producto de un contrato firmado por hombres y mujeres libres y racionales”; por otro lado, e inferido de lo anterior, “se oculta la instauración de la sociedad capitalista fue un proceso de una crueldad y una violencia inauditas” (Boron, 2002: p147). Lo que ahora se presenta como resultado de una torpe reflexión fue, en rigor de verdad, consecuencia inexorable de un proyecto que desde sus inicios estuvo caracterizado por la violencia y la explotación. Signado, en una palabra, por la injusticia. De este modo “el capitalismo se naturaliza, y al hacerlo se vuelve invisible a los ojos de sus víctimas. La función ideológicamente conservadora del liberalismo se cumple así una vez más, apelando en este caso ya no al sentido común lockean o a los odiosos cálculos de los utilitaristas, sino al solidarismo filosófico de Rawls”(Boron, 2002: p148). Si bien coincidimos en el señalamiento de la ausencia de una mirada sociológico política complementaria e incluso revisora de la propia formulación de los principios postulados, así como también de la necesaria ponderación de la historia misma del capitalismo al momento de construir una teoría de la justicia en el marco sistémico del capital; no estamos seguros que la función del aporte rawlsiano se limite a un mero engaño con rostro humano por parte del liberalismo a la humanidad explotada.

Dado que entendemos que no se puede hablar de un único liberalismo - sino a riesgo de perder profundidad en el análisis de la diversidad de corrientes y doctrinas que en este espacio deliberan – es que notamos a la propuesta de Rawls más que en busca del engaño, abriendo caminos claramente críticos de la situación en que debe ejercer la ciudadanía una gran parte de la humanidad. Desde esta perspectiva, el propio Rawls ha señalado que “el primer principio de justicia, que abarca los derechos y libertades iguales para todos, bien puede ir precedido de un principio que anteceda a su formulación, el cual exija que las necesidades básicas de los ciudadanos sean satisfechas, cuando menos en la medida en que su satisfacción es necesaria para que los ciudadanos entiendan y puedan ejercer fructíferamente esos derechos y libertades” (Rawls, 1995: p33). En este sentido, tal como señala Flax, “Rawls suscribe la idea de ingresos básicos universales (...)” lo que “en un mundo en el cual crece el desempleo en proporción directa a la riqueza (...) parece resolver muchos de los actuales problemas funcionales al orden económico globalizado” (Flax, 2004: p223). Lo cual no es poco.

### **3-Acumulación y distribución: a propósito de la convivencia entre capitalismo y democracia.**

Hemos recorrido brevemente la discusión y fundamentación teórica de la justicia distributiva. Antes de pasar a una propuesta de tipologización de las diferentes formas en que los principios se expresan en diferentes tipos de Estado de Bienestar, creemos necesario realizar una escueta indagación acerca de cómo fue posible la convivencia del principio democrático con el capitalismo. Esto nos permitirá situar nuestra indagación en un nivel de mediación entre el aporte teórico arriba presentado y la experiencia concreta de la AUH.

Ciertamente, el postulado de incompatibilidad entre capitalismo y democracia signó los aportes teórico-políticos de un arco ideológico amplio que abarcó desde el marxismo (y al propio Marx) hasta liberales como J. S Mill. Sin embargo, a más de un siglo del afianzamiento de lo que Claus Offe denomina “democracias capitalistas”, la pregunta por aquello que hizo posible la convivencia de ambos continúa vigente; en especial movilizadora porque en la existencia de esta situación se afirma la popperiana refutación del marxismo como ciencia histórica.

Siguiendo a Offe, “la compatibilidad entre capitalismo y democracia ha surgido históricamente debido a la aparición y al desarrollo gradual de dos principios mediadores: a) los partidos políticos de masas y la competencia entre partidos; b) el Estado de bienestar Keynesiano (EBK)” (Offe, 1988). De lo cual se deduce que no todo capitalismo es compatible con cualquier versión de democracia. Corresponde un tipo específico de democracia y de capitalismo en el aseo de la convivencia de ambas dimensiones sociohistóricas.

La lógica de la “democracia capitalista” es de interrelación mutua: “se introduce autoridad en la economía por medio de la administración, transfers, y regulaciones de la demanda global de manera tal que pierde más y más su carácter espontáneo y autorregulador; y se introduce en el Estado la contingencia del mercado, condicionando así cualquier noción de autoridad absoluta o de bien absoluto. Ni Smith ni Rousseau” (idem). En definitiva, competencia en la política y asignación autoritaria de valores en la economía.

En lo que atañe a las garantías brindadas por el EBK en la recomposición democrática del capitalismo, el panorama no resulta muy alentador. Como expresión de una forma particular de capitalismo, el EBK ha contribuido en salvar la distancia entre capitalismo y democracia en la medida en que: a) brindó una prosperidad económica sin precedentes que favoreció a todas las economías capitalistas avanzadas; b) operó sobre la transformación del esquema de conflicto industrial y de clases de modo que cada vez se alejaron más del radicalismo político

dirigiéndose hacia conflictos de clases signados por un perfil más economicista. Subyace a este desarrollo un compromiso o acuerdo entre clases instituido políticamente.

El estado de bienestar se define como una serie de disposiciones legales que dan derecho a los ciudadanos a percibir prestaciones de seguridad social obligatoria y a contar con servicios estatales organizados. Los medios a través de los cuales interviene el EBK son reglas burocráticas y disposiciones legales (Idem).

El EBK ha debilitado parcialmente los motivos y razones de conflicto social y ha contribuido a hacer más aceptable la situación del trabajo asalariado al eliminar parte de los riesgos que resultan de imponer la forma de mercancía a la fuerza de trabajo. Una vez puesto en funcionamiento, estos arreglos institucionales demarcaron un campo de conflicto, soluble en la formalidad de la competencia de partidos en la medida en que sus rasgos pasaron a ser de una naturaleza tan fragmentada, no polarizante y no- fundamental que podían solucionarse por mecanismos marginales de ajustes.

Sin embargo, la propia dinámica de funcionamiento del EBK expone sus límites a partir de los factores que vino a resolver: i) el problema de la producción-explotación; ii) el problema de la demanda efectiva- realización. La dinámica limitante se genera en tanto que cuanto más eficazmente se resuelve uno de los dos, más dominante y urgente se hace el otro. En la medida en que se da solución al problema de la demanda, se amplía el problema del suministro (Idem).

Si el objetivo estratégico de la política económica keynesiana es la promoción del crecimiento y del pleno empleo, y el propósito estratégico del estado de bienestar es la protección de los afectados por los riesgos y contingencias de la sociedad industrial y el conseguir hasta un cierto grado de igualdad social; la viabilidad de tal estrategia es sólo factible en la medida en que la primera tenga éxito, suministrando así los recursos necesarios para la política de bienestar y limitando la extensión en que se requiere tales recursos.

Sin embargo, esta propia forma de entender la relación entre derechos y capacidad de financiamiento estatal para la garantía de los mismos, resulta en consonancia con las argumentaciones enarboladas por las principales corrientes teóricas y políticas que enfrentan la posición de un Estado que incluya entre sus obligaciones a los derechos económicos, sociales y culturales. En efecto, este tipo de análisis y resultado -si bien provienen desde una perspectiva preocupada por la forma y dinámica que adquirirá la democracia una vez roto el vínculo entre EBK y democracia de partidos- permanecen en los cercos establecidos por la diferenciación entre derechos civiles y políticos (DCyP) y los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

Ciertamente el discurso común respecto a la diferenciación entre las buenas intenciones políticas por oposición a la justiciabilidad, determinan la caracterización de los DCyP como que “generarían exclusivamente obligaciones negativas o de abstención”; mientras que los DESC implicarían el nacimiento de obligaciones positivas que en la mayoría de los casos deberían solventarse con recursos del erario público” (Abramovich y Courtis, 2002: p21). En síntesis, las obligaciones negativas que caracterizan a los DCyP radican en un “no hacer” por parte del Estado; mientras que la obligación positiva que determina a los DESC implica un hacer y sobre todo “gastar” los fondos del erario público. Sin embargo, aún en aquellos derechos que parecerían ajustarse mejor a la caracterización de obligación negativa (por ejemplo la prohibición de detención arbitraria) puede observarse una intensa actividad estatal. De modo tal que “la contracara del ejercicio de estos derechos está dada por el cumplimiento de funciones de policía, seguridad, defensa y justicia por parte del Estado. Evidentemente el cumplimiento de estas funciones reclama obligaciones positivas, caracterizadas por la erogación de recursos, y no la mera abstención del Estado” (Abramovich y Courtis, op. cit: p24). En definitiva, la diferenciación y lo que es más importante, la postergación de la justiciabilidad de los DESC por razones de “falta de presupuesto” público cae ante la simple



puesta en relieve de lo relevante que resultan las asignaciones para el mantenimiento de “las obligaciones negativas” del Estado. Con lo cual, la pretendida frontera que vinculaba a unos y otros aparece al menos difusa. Pero así como los DCyP reclaman también un actuar positivo del Estado, en los últimos tiempos muchos de estos derechos han pasado a adquirir un cariz indudablemente social. En este sentido, “la pérdida del carácter absoluto del derecho de propiedad, sobre la base de consideraciones sociales, es el ejemplo más cabal al respecto, aunque no el único” (Abramovich y Courtis, op. cit.: p26).

Es por esto que una conceptualización basada sobre el carácter de las obligaciones que cada derecho genera llevaría a admitir “un continuum de derecho, en el que el lugar de cada derecho esté determinado por el peso simbólico del componente de obligaciones positivas o negativas que lo caractericen” (Abramovich y Courtis, op. cit.: p28).

A partir de allí, es posible ordenar la caracterización de los derechos en clave de un arco de 180° que trate el grado de relevancia que adquieren las obligaciones positivas o negativas del estado. A cada extremo la relevancia de las obligaciones positivas y negativas resulta total. Pero “en el espacio intermedio entre estos dos polos, se ubica un espectro de derechos en los que la combinación de obligaciones positivas y negativas se presenta en proporciones diversas” (idem).

Más allá de la adscripción en términos generales de un derecho al conjunto de DESC o bien al grupo de los DCyP; podrían establecerse niveles de obligaciones estatales que caracterizarían a todos y cada uno de los derechos.

En este sentido, podrían discernirse cuatro niveles de obligaciones:

- a) obligación de respetar: se define por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho;
- b) obligación de proteger: consiste en impedir que terceros injerian, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes;
- c) obligación de garantizar: supone asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo;
- d) obligación de promover: se caracteriza por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien. (Abramovich y Courtis, op. cit. : p30).

Llegados a este punto, resulta claro que las fronteras que pretendían justificar la postergación de la aplicación de los DESC no constituyen más que un argumento ideológico con consecuencias políticas lamentables en el marco de sociedades tan desiguales como las nuestras. Hasta aquí hemos observado que la propia argumentación de aquellos intelectuales preocupados por la continuidad de una contradicción flagrante como la expresada en la convivencia del capitalismo y la democracia, ha reproducido acriticamente el nudo principal del pensamiento neoliberal: la necesidad de un estado mínimo y un mercado autorregulado representados teóricamente a partir de la separación entre DCyP por un lado, y DESC por el otro; con su natural corolario en que los segundos arrastran cierto ensanchamiento estatal “no deseable” motorizado por el problema de mayor presencia que implica el “fondeo” para “pagar” estos derechos.

Pero si la frontera infranqueable entre DESC y DCyP ha sido transformada en un abanico que vincula a los distintos niveles de obligaciones por parte del Estado favoreciendo la exigibilidad de los primeros con el mismo argumento que los segundos; siguiendo a Offe hemos visto que lo que ha desaparecido es la propia referencia estatal en la cual estos derechos podrían enmarcarse. En pocas palabras: la justiciabilidad de los DESC se inscribe en un marco de referencia estatal que contiene en su fundamento ético una determinada concepción de la justicia y de la forma en que se distribuyen los bienes primarios en la sociedad.

Si por Estado de Bienestar se comprende a los “diversos regímenes de transferencias sociales o transferencias fiscales con fines considerados propios de una política social” (van Parijs,



2000: p129), podríamos afirmar que el EBK no es el único y exclusivo arreglo institucional que puede cumplir con tal fin. En tal sentido, su derrumbe arrastraría consigo sólo a una forma particular bajo la cual el capitalismo se las arregló para convivir con la democracia. Esto es, que aún dentro de los límites del capitalismo puede pensarse en otras formas de Estado de Bienestar.

Siguiendo a van Parijs, podríamos argumentar en favor de una distinción entre tres tipos ideales del Estado de Bienestar, relacionados cada uno de ellos a un principio ético que lo diferencia a la vez que lo constituye:

- 1) modelo bismarckiano: los trabajadores renuncian, obligatoriamente, a una parte de sus remuneraciones presentes, para constituir un fondo que se utilizará para cubrir – cuando tengan necesidad – los gastos de la atención de su salud, para suministrarles un ingreso cuando no puedan trabajar (porque pasaran cierta edad, tuvieran accidente, enfermedad, desempleo involuntario);
- 2) modelo beveridgeano: todos los titulares de ingresos primarios (del trabajo y del capital) renuncian, obligatoriamente, a una parte de sus ingresos para constituir un fondo que suministrará a todos los miembros de la sociedad un nivel mínimo de recursos;
- 3) modelo paineano: todos los titulares de ingresos renuncian obligatoriamente a una parte de ellos para constituir un fondo que sirva para pagar incondicionalmente un ingreso uniforme a todos los miembros de la sociedad.

Los fundamentos éticos de cada cual son para 1) el seguro, 2) la solidaridad y 3) la equidad. (Van Parijs, op.cit.: pp131-132).

Desde nuestra perspectiva la distinción en tres tipos puros de estado de bienestar nos permite avanzar en el contenido ético de los diversos marcos estatales que se ponen en juego al momento de implementar políticas concretas que avancen sobre criterios de justicia distributiva coherentes con las garantía básica que un hombre o mujer requieren para el ejercicio de la ciudadanía.

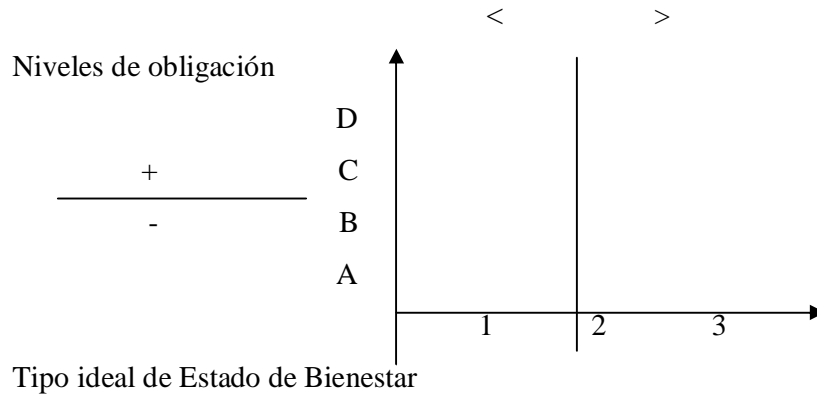
En este sentido, entendemos que una política pública puede fundamentarse en el contenido ético de un tipo específico de Estado de Bienestar, mientras que otras políticas llevadas adelante por el mismo gobierno se enrojarán en otro fundamento. Así también, los distintos niveles de obligación estatal podrían variar respecto a políticas cuya inspiración se reconozca en cualquiera de los tipos ideales de estado de bienestar.

Con esto queremos significar que para el análisis global del comportamiento de un gobierno en relación a la justicia distributiva se requiere del cruce de los fundamentos éticos de las políticas que se agruparían en los diversos tipos ideales de Estado de Bienestar con los niveles de obligación que el mismo Estado tiene para con los derechos que de allí surjan.

No basta con colocar una política puntual en el esquema de tipos ideales de Estado de Bienestar para inferir el carácter ético que moviliza al conjunto de políticas implementadas por el gobierno. Siquiera tal esquema alcanza para avanzar sobre una caracterización acerca de la política particular que se pretenda estudiar. Tanto para el análisis de la política en particular como para el balance de la dirección de las políticas en general de un gobierno, se deben cruzar los principios éticos de los tipos ideales de estado con los niveles de obligación que éste tiene para cumplir con esa política.

Sintetizando lo expuesto entonces, realizaremos nuestra propuesta en clave de conceptos y esquemas de trabajo que sirvan a los fines de realizar una aproximación a la vinculación entre justicia distributiva y políticas estatales concretas.

### **La justicia distributiva según las políticas estatales adoptadas**



Donde: A) es nivel de obligación negativa y D) es el nivel de obligación positiva; 1) es el Estado Bismarckiano, 2) Beveridgeano y 3) el paíneo;  
+ y - : son el grado de compromiso estatal con las políticas promovidas por los diversos principios éticos de los tipos ideales;  
< y >: son menor y mayor justicia distributiva.

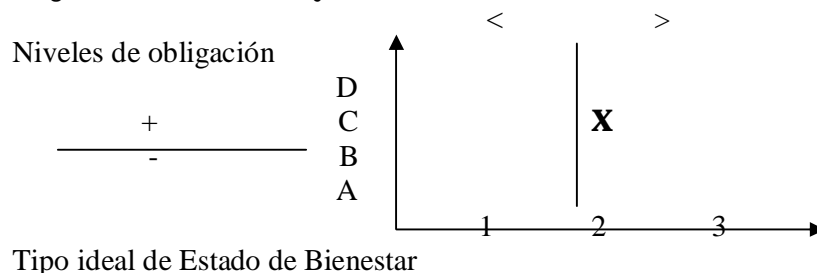
### La AUH

El decreto oficial definió como beneficiarios a los desocupados con hijos menores de 18 años (discapacitados sin límites de edad), los trabajadores en negro que ganan menos que el salario mínimo, a los/as trabajadores de servicio doméstico que ganen igual o menos que el salario mínimo, vital y móvil y a los monotributistas sociales.

Se les pide a los/as beneficiarios que cumplan con los siguientes requisitos: para cobrar esta asignación, anualmente se deberá presentar el certificado de cumplimiento del plan de vacunación obligatorio hasta los cuatro años de edad del hijo. Además, a partir de los cinco años del niño, también se deberá presentar el certificado de asistencia escolar (en establecimientos públicos) del año anterior.

Dada que la asistencia se brinda bajo determinadas contraprestaciones (salud y educación); que el universo al cual se aplica es acotado (no toda la ciudadanía) y que se sustenta con fondos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) podemos entender a esta asignación dentro del “tipo puro” Beveridgeano.

### La justicia distributiva y la AUH



### La situación de la aplicación. Problemas reales y potenciales.

La AUH implica una acción política que recupera el papel activo del Estado en el marco de la exclusión social y económica generada por el mercado. En este sentido, nos parece pertinente además de saludar esta iniciativa, realizar algunas reflexiones que lejos, de atacar la medida,

más bien expresan cierto temor a que lo bueno de la iniciativa se diluya en el terreo de la aplicación concreta.

Siguiendo a Natanson podríamos señalar algunos escollos a superar tales como:

- a) la definición del universo de beneficiarios;
- b) la compatibilidad con otros planes sociales otorgados a nivel provincial;
- c) la contraprestación; y finalmente
- d) la sustentabilidad. (Natanson, 2009)

Desde ya que la universalidad de la asignación es aplicada para un universo acotado. En realidad pocas cosas hablan de universalidad significando algo más que una población acotada. El ejemplo más concreto en este sentido es el voto, cuya característica universal rige para aquellos hombres y mujeres mayores de 18 años. En todo caso, a) la preocupación aquí no está en la nominación, sino más bien en que el universo a considerar sea lo más amplio posible y que efectivamente los beneficiarios puedan acceder al derecho. En efecto, la potencialidad de la AUH se verá desgastada si en vez de llegar a todos y todas ciudadanos/as que la necesitan, se pierde una vez más en una suerte de red de punteros políticos funcionales al partido de Gobierno. Tal como señala Natanson, “la utilización política de los planes se reducirá cuanto más efectivo sea el acceso y cuánto más universal sea la cobertura” (idem). Es decir, la propia universalización de la AUH es una parte de la solución al problema de la utilización clientelar de lo que debería constituir un derecho. La otra parte de la solución está dada por la capacidad que tenga el estado para garantizar la efectivización del programa.

En el sentido de la extensión de la universalidad resulta interesante lo que sugiere Natanson en tanto que si la asignación como describíamos más arriba excluye a los trabajadores informales cuyos ingresos superen al salario mínimo; la forma de probar tal violación a la norma no está clara. Es por eso que la forma de evitar que trabajadores informales accedan al beneficio cuando sus ingresos superan el salario mínimo radica en precisamente ampliar la composición del universo de beneficiarios: todo trabajador informal forma parte del universo hasta que se demuestre lo contrario. En este caso podría sugerirse la aplicación de un multa.

En lo que hace a la capacidad de garantizar efectivamente la aplicación de la AUH llegando al universo definido, muchas de las opciones que se presentan pueden acarrear problemas en muchos casos, aún peores que el clientelismo. Por ejemplo, la opción de la aplicación de la AUH a través de los municipios presenta una doble dificultad: por un lado, la falta de infraestructura y logística adecuada hace que los municipios más pobres sean precisamente los que mayores dificultades tengan para aplicar el derecho; por otro lado, racaer nuevamente en los municipios implica en muy alto grado, quedar nuevamente a la merced de los intendentes quienes a su vez, en la gran mayoría de los casos, sostienen la red clientelar que les permite ganar elecciones locales. Esto es, el envío de fondos desde la nación hacia los niveles territoriales menores se traviste en un giro de cheques en blanco para el sostenimiento de la red política de estos señores.

En el caso de la AUH, una medida posterior a la presentación del decreto fue la de implementar para la realización del pago del beneficio una tarjeta de débito específica. Esto implica que el beneficiario no requiere más que de su condición para recibir la asignación. Dado que la presentación se realiza en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) según trámite burocrático administrativo y que, el cobro se encuentra bancarizado mediante la tarjeta de débito, es posible que el uso clientelar de la AUH no se constituya.

Otro punto problemático es b) la incompatibilidad de la AUH con otros planes sociales otorgados a nivel provincial. Exceptuando al plan familias, el decreto establece la incompatibilidad con la asignación de cualquier otro plan social. Ahora bien, esto promoverá que los ciudadanos que perciben ingresos menores por otros planes, migren masivamente hacia la AUH. Considerando la estructura burocrático-administrativa del estado podríamos

considerar que este proceso de traspaso implique una pérdida de información y control sobre el proceso de asignación.

Existen críticas que entienden a la AUH como incompleta, más allá de su universo acotado, por su exigencia de contraprestación. Recordemos que la exigencia de la AUH para con los beneficiarios es que atiendan tanto a la entrega de certificados de vacunas como a la regular asistencia a la escuela. En este sentido, no podemos menos que ubicarnos tal como lo mostramos más arriba en el marco de un proyecto propio de un Estado de Bienestar Beveridgeano. En consecuencia, es propio de esta medida exigir una contraprestación por un beneficio que otorga en tanto reconoce la necesidad de una parte de la población en situación de no garantizar el nivel mínimo de ingresos primarios.

Pero la exigencia de la contraprestación viene a reconocer e intentar modificar un estado de situación complejo a la vez que alarmante. En la Argentina hay 720 mil chicos que no van a la escuela y 730 mil que no saben leer ni escribir (Cippecc, 2009). Por otro lado, las enfermedades que hoy castigan a los sectores más pobres del país ocasionando la muerte de miles de niños, son enfermedades evitables de mediar una adecuada vacunación y atención médica. En perspectiva comparada, Natanson señala que la implementación de una medida similar a la AUH en Brasil arrojó resultados positivos concretos reduciendo ambas problemáticas. Pero “ si el plan funciona correctamente y se produce un incremento de la matrícula escolar y de la asistencia a los hospitales, se genera una presión sobre el sistema educativo y de salud, que no solo tiene que atender a un número creciente de niños sino que además tiene que ocuparse de chicos que pertenecen a familias muy castigadas, lo que a menudo genera dificultades adicionales” (Natanson, 2009). Si la AUH logra alcanzar sus metas, sus resultados más deseados, cada niño con su familia recurrirá tanto a la escuela como al hospital. Esto se constituye en problema, en gran problema, cuando el sistema de educación y de salud se encuentran en la etapa previa a la aplicación de la medida ya en condiciones precarias, desfinanciados y al borde del colapso. En este sentido debería considerarse la AUH en el marco de un proyecto de mejoramiento integral de los servicios públicos utilizados fundamentalmente por los sectores más necesitados. Sin hospitales y escuelas que puedan contener a las familias no puede haber una planificación seria de la AUH.

Tal como notábamos más arriba, la cuestión del financiamiento de este tipo de medidas constituye un clásico latiguillo de quienes se oponen a la idea de un Estado de bienestar y garante de un nivel mínimo de ingresos primarios que permitan el ejercicio de la ciudadanía. En el caso Argentino, la implementación de la AUH en el mediano y largo plazo presentará la dificultad del financiamiento. Hoy por hoy, la medida se sustenta en parte, con el aporte que genera el superávit fiscal; en parte con los ingresos generados a partir de la estatización de las AFJP. Pero fundamentalmente, la sustentabilidad recae en la capacidad impositiva del estado: impuestos. Una medida de las características de la AUH, no puede sustentarse en los ingresos que genera una estructura impositiva rabiosamente regresiva. Mientras el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que grava fundamentalmente a los alimentos aporta el 47.3 % de la recaudación total impositiva, impuestos como por ejemplo el que se aplica a las ganancias sólo aportan un modesto 18%.

La afirmación de este rasgo profundamente regresivo se sustenta en por ejemplo la forma en que el estado argentino grava las ganancias: “la recaudación del impuesto a las ganancias descansa básicamente en las empresas ( 70%) en lugar de las personas físicas (...) Argentina es uno de los pocos países del mundo (incluyendo EEUU) que no gravan las rentas de capital en cabeza de las personas físicas” (Natanson, 2009).

En este sentido, en el mediano plazo la sustentabilidad de la AUH nos pondrá ante un dilema de carácter estructural de la propia constitución desigual de la sociedad argentina. O se continúa acentuando la desigualdad en términos de penalizar a los que menos tienen, o bien, se avanza hacia la consolidación de un régimen político que otorgue en carácter de derecho la

AUH e implemente otras medidas tendientes a garantizar un ingreso mínimo a aquellos ciudadanos que no alcanzan el mínimo de ingresos primarios. Si se pretende avanzar en la construcción de un proyecto político distinto, no caben dudas en que el camino a recorrer es el segundo. Pero si se pretende seriamente construir una sociedad más justa, evidentemente no se podrá sostener ni un minuto más (entre otras tantas cosas) la misma estructura impositiva que beneficia a los que más tienen. Pensar en la sustentabilidad de la AUH incluye también pensar en proyectos tales como las retenciones, la ley de entidades financieras, la reducción del IVA, y otras tantas propuestas que intentan salvar lo que la herencia neoliberal inaugurada en la dictadura militar de 1976 lega a las próximas generaciones.

### **A modo de conclusión.**

A lo largo del presente trabajo hemos intentado establecer un diálogo teórico entre diversos autores y corrientes de pensamiento en busca de un hilo conductor que hilvanara el camino hacia la argumentación a favor de otro principio estatal. Este principio resultó constituido a partir de la ruptura en el orden filosófico de la construcción misma del Estado moderno. A partir de hallar la posibilidad de establecer dentro de la racionalidad misma del homo economicus un principio fundamental de la sociedad distinto (y opuesto) al de la maximización de beneficios en el marco de la competencia; hemos podido hacernos de un fundamento alternativo aunque dentro de las limitaciones del ordenamiento capitalista.

Desarrollada esta posibilidad, hemos intentado nuevamente acercarnos al terreno de la realidad política de los Estados que, en el contexto de una profunda desigualdad socioeconómica, intentan salvar los daños que dicha situación genera en la ciudadanía. Así arribamos finalmente a una propuesta de mediación conceptual, la cual fue exhibida a través del caso concreto de la AUH.

No en vano, hemos dedicado además un buen espacio a la presentación de la idea de que el neoliberalismo se diferencia del mero recetario recomendado (y exigido) por el Consenso de Washington en su carácter fundamentalmente ideológico. Esto implica mucho más que la mera coerción que los organismos multilaterales de crédito conjuntamente con las potencias de los países desarrollados infligieron a los países en vías de desarrollo. La ideología neoliberal habla de los millones de habitantes de estos países que afirmaron una y otra vez lo acertado del rumbo que fundamentalmente en los 90' se exacerbó. Particularmente en la Argentina, donde aún estos cantos suelen oírse a menudo en medios de comunicación con poder de monopolio, se los ha visto reflorar con los más diversos ropajes en el marco del anuncio de la AUH.

Muchos intelectuales y publicistas muestran hoy su preocupación por la constitucionalidad de la medida impulsada. La gran mayoría de ellos, comprometidos como garantes del régimen de los años 90', olvidaron que la esencia del constitucionalismo es ser el conjunto de límites que pone límites a *todo poder*. Siguiendo a Ferrajoli, se trata de “un sistema en el cual la regla de la mayoría y la del mercado valen solamente para aquello que podemos llamar esfera de lo discrecional, circunscripta y condicionada por la esfera de lo que está limitado, constituida justamente por los derechos fundamentales de todos: los derechos de libertad, que ninguna mayoría puede violar; y los derechos sociales – derecho a la salud, a la educación, a la seguridad social y a la subsistencia - que toda mayoría está obligada a satisfacer” (Ferrajoli, 1997: p257). Agregamos: si las mayorías están obligadas a respetar la libertad y a satisfacer los derechos sociales tales como la subsistencia; ¿qué haremos pues como sociedad con las minorías que en nombre de la libertad ejercen el monopolio y que se han manifestado en más de una vez y con diversas formas y vías contra la satisfacción de los derechos de los que menos tienen?

## Bibliografía

- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian (2002) Los derechos sociales como derechos exigibles, Trotta, Madrid.
- Boron, Atilio (2002) “Justicia sin capitalismo, capitalismo sin justicia. Una reflexión acerca de las teorías de John Rawls”, en Boron, Atilio y de Vita, Álvaro (comps). *Teoría y filosofía política. La recuperación de los clásicos en el debate latinoamericano*, Clacso, Buenos Aires.
- Decreto 1602/09. Asignación Universal por Hijo para Protección Social, publicada en Gacetilla Oficial 29/10/2009.
- Fanelli, J, Frenkel, R y Rozenwurcel, G. (1991) Crecimiento y Reforma estructural en América Latina, CEDES, Buenos Aires.
- Ferrajoli, Luigi (1997) La democracia constitucional, en Vulpiani, Pietro (ed) (1997) L'accesso negaro. Diritto, sviluppo, diversità, Armando Editore, Milán (traducción de Christian Courtis).
- Flax, Javier (2003). Consideraciones sobre la violencia económica y la no-violencia social, Actas del IV Congreso Nacional Interdisciplinario de Ética Aplicada, Buenos Aires.
- Flax, Javier (2009) Debates de las teorías de la justicia en torno al ingreso ciudadano, Jornadas Ágora Philosophica
- Flax, Javier (2004) La democracia atrapada. Una crítica del decisionismo, Editorial Biblos, Buenos Aires.
- Flax, Javier (2008) Usos y abusos de la matriz hobbesiana, en Lukac, María, Perspectivas latinoamericanas sobre Hobbes, Educa, Buenos Aires
- Frenkel, Roberto (2003) Globalización y crisis financieras en América Latina, Revista de la CEPAL.
- Fukuyama, Francis (2004) La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI, Ediciones B, Argentina
- Hobbes, Thomas (2007) Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Hume, David (1997) Tratado sobre la naturaleza humana, Editora Nacional, Madrid.
- M Keynes (2009) The Great Slum of 1930, Kindle Edition, EEUU
- Offe, Claus (1988) Partidos políticos y nuevos movimientos sociales, Editorial Sistema, Madrid.
- Perry, Anderson (2003) Neoliberalismo: un balance provisorio. En libro: La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social. Emir Sader (comp.) y Pablo Gentili (comp.). 2ª. Ed.. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina
- Rawls, John (1995) Liberalismo político, UNAM, México.
- Rousseau, Jean Jacques (2005) Discursos sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres, Losada, Buenos Aires.
- Stiglitz, Joseph (2006) Cómo hacer que funcione la globalización, Taurus, Buenos Aires.
- Stiglitz, Joseph (2003) El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina, Revista de la CEPAL.
- Strauss, Leo (2006) La filosofía política de Hobbes, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Van Parijs, Philippe (2000) “Más allá de la solidaridad. Los fundamentos éticos del Estado de Bienestar y su superación”, en *Ante la falta de derechos: renta básica*, Eduardo Iglesias (comp), Virus, Barcelona.