

UNGS (Los Polvorines).

Ética, política y mercado. En torno a las ficciones neoliberales.

Javier Flax.

Cita:

Javier Flax (2013). *Ética, política y mercado. En torno a las ficciones neoliberales*. Los Polvorines: UNGS.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/flax.javier/2>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/p9Ae/ksw>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Ética, política y mercado

En torno a las ficciones neoliberales



Javier Flax



ÉTICA, POLÍTICA Y MERCADO
EN TORNO A LAS FICCIONES NEOLIBERALES

Javier Flax

Ética, política y mercado
En torno a las ficciones neoliberales



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

Flax, Javier

Ética, política y mercado : en torno a las ficciones neoliberales . - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2013.

240 p. ; 21x15 cm. - (Humanidades; 20)

ISBN 978-987-630-152-7

1. Ética. 2. Política. 3. Mercado. I. Título
CDD 174.4

Fecha de catalogación: 28/02/2013

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2013

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7578

ediciones@ungs.edu.ar

www.ungs.edu.ar/ediciones

Diseño gráfico de colección:

Andrés Espinosa - Departamento de Publicaciones - UNGS

Diseño y diagramación: Daniel Vidable - Departamento de Publicaciones - UNGS

Corrección: Cynthia Cortes

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial

Derechos reservados

*A la memoria del ingeniero Oscar Flax, quien resistió
la corrupción durante la dictadura genocida
y fue víctima de la misma.*

Índice

Introducción	15
1. La disociación de la ética, la política y la economía.....	15
2. Algunas ficciones o “como si” que sostienen el dispositivo neoliberal ...	19
3. Un anticipo sobre la ética	23
4. El propósito de esta publicación	25
Capítulo 1	
La modelización del <i>homo economicus</i>	28
1.1. De los diversos tipos de economía a la ficción de la economía de mercados autorregulados	28
1.2. La constitución de la economía como ciencia, la ficción del homo economicus y el “desprecio” por la diversidad cultural	30
1.3. El estudio de un caso: los organismos multilaterales de crédito y la crisis de Indonesia	32
1.4. La obviedad de las peculiaridades de Indonesia.....	36
1.5. Aculturación económica, discusión pública e interdisciplina.....	40
Capítulo 2	
La matriz hobbesiana y su utilización política	41
2.1. El paradigma económico de la política	41
2.2. La matriz hobbesiana de la cultura. La ficción del “estado de naturaleza”	48
2.3. La naturalización de la competencia y de la desconfianza.....	52

2.4. La superfluización de la “población excedente”. Somera tipología de los posibles comportamientos de los superfluizados	56
2.5. De la excepcionalidad genuina al recurso a la excepcionalidad como técnica política. La excepcionalidad como ficción.....	60
2.6. La confluencia del darwinismo social y el decisionismo en un análisis de la entrevista apócrifa a Marcola.....	61
2.7. Las limitaciones del enfoque hobbesiano a partir de la política internacional y del concepto de poliarquías post hobbesianas	64

Capítulo 3

Las limitaciones del Pacto Global: hacia una auténtica responsabilidad cívica corporativa.....	71
3.1. Introducción	71
3.2. Una delimitación del campo de la ética empresarial.....	75
3.3. La pérdida de calidad institucional de los Estados. La capacidad estatal.....	82
3.4. El alcance y las limitaciones del Pacto Global. El caso argentino	84
3.5. La nueva Ley de Gresham y las “ventajas comparativas” de Ricardo .	87
3.6. Las dificultades de la RSE en un contexto de responsabilidad limitada.....	90
3.7. El papel del Estado y la ciudadanía empresarial	92
3.8. Las certificaciones actuales y el proyecto de la serie ISO 26000	97
3.9. El poder ciudadano de los consumidores	100

Capítulo 4

La implantación del neoliberalismo mediante la concentración y el abuso de poder	105
4.1. Introducción	105
4.1.2. La política del <i>shock</i> y los mercados “autorregulados”.....	107
4.2. Neopatrimonialismo y neoliberalismo. El caso IBM	112

4.2.1. Las dos etapas de las pseudo reformas del Estado argentino y su pérdida de autonomía	112
4.2.2. Una breve etiología del retraso tecnológico en la gestión estatal.....	115
4.2.3. El retraso tecnológico en la recaudación impositiva. El caso de la Dirección General Impositiva.....	120
4.2.4. Las responsabilidades	123

Capítulo 5

La corrupción global	129
5.1. Los límites de las teorías neoliberales de la corrupción	129
5.1.1. Introducción.....	129
5.1.2. El problema de la corrupción desde la economía neoliberal... 131	
5.1.3. De la corrupción puntual a las redes de corrupción organizada	137
5.1.4. Los límites del economicismo: construcción y destrucción de la confianza	139
5.1.5. El Estado dentro del Estado: los límites del Leviathan	141
5.2. El soborno transnacional como obstáculo para la democracia constitucional.....	144
5.2.1. Introducción. La ficción del lubricante de la economía	144
5.2.2. Los países exportadores de corrupción. El soborno transnacional y la captura del Estado	146
5.2.3. El soborno y la reproducción de la desigualdad	150
5.2.4. El problema sistémico y las soluciones.....	149

Capítulo 6

Debates de las teorías de la justicia en torno al ingreso de ciudadanía	151
6.1. Introducción	152

6.2. Declive y deterioro del trabajo asalariado. La ficción de la ineptitud del desempleado en un contexto de desempleo forzoso	153
6.3. Las deficiencias de la democracia constitucional	155
6.3.1. El papel de las teorías de la justicia	158
6.4. Un nuevo equilibrio reflexivo entre la cultura pública y la posición original tras el repliegue del Estado de Bienestar: un mínimo para todos	156
6.5. Philippe Van Parijs: la fundamentación del ingreso ciudadano.....	158
6.5.1. Características del ingreso ciudadano	165
6.6. La perspectiva del desarrollo humano: ¿ingresos o capacidades de agencia?	168
6.7. Entre el trabajo alienado y las capacidades para la praxis	174
6.8. La concepción de la alienación en términos de tiempo de trabajo. La recuperación de la praxis en el espacio público.....	178
6.9. La asignación universal por hijo en Argentina	181
 Capítulo 7: Incertidumbre y desconfianza.	
Los gurús económicos: ¿Predicción o <i>lobbying</i> ?	185
7.1. Introducción	185
7.2. La falta de confianza en las instituciones.....	189
7.3. Un marco histórico para la cuestión de la confianza institucional. Los enfoques alternativos de Hobbes y Hume.....	192
7.4. El aumento de la desconfianza y la inseguridad global	194
7.5. Los diferentes niveles de análisis de la confianza	194
7.6. El Teorema de Thomas, la calidad institucional y el lobbismo encubierto	198
7.7. ¿Moral profesional o ética institucional?	199
7.8. Construcción institucional de confianza. El caso del REM del BCRA	202
7.9. Una consideración final sobre el acceso a la información pública ...	206

Capítulo 8

Las posibilidades de una ética cívica empresarial en la era de la globalización	209
8.1. ¿Es posible la ética empresarial en tiempos de la globalización?.....	209
8.2. La inviabilidad de la ética empresarial comprendida como responsabilidad social empresaria (RSE)	211
8.3. El principio de transparencia y las certificaciones.....	212
8.4. La metáfora de la represa: consecuencias indeseables y afectados....	214
8.5. El derecho a la información como llave para la protección de otros derechos	216
8.5.1. La aprobación de la norma ISO 26000 y las certificaciones ...	218
8.5.2. La norma ISO 26000, la centralidad del Estado y la pseudo filantropía	219
8.5.3. La norma ISO 26000, el desarrollo sostenible y los derechos humanos	220
8.5.4. Los principios de la responsabilidad social.....	221
8.5.5. El plano estrictamente ético: debida diligencia o complicidad	222
8.6. El problema de la propiedad intelectual en la era del conocimiento. La ficción según la cual las patentes garantizan la innovación	225
8.7. Para los distraídos.....	229
A modo de epílogo: Los derechos humanos y el retorno de las regulaciones.....	231
Bibliografía.....	235

Introducción

1. La disociación de la ética, la política y la economía

No es casualidad que el Libro I de la *Política* de Aristóteles esté referido a una reflexión sobre la economía, a los modos de generación de bienes, a la acumulación ilimitada de la riqueza que posibilita atesorar en moneda la diferencia entre el valor de uso y el valor de cambio y, finalmente, a los monopolios y al riesgo que representan para el poder público de la polis. Para Aristóteles, lo que actualmente denominamos economía, eran por entonces la economía doméstica y la crematística o arte de la adquisición. Ambas constituían actividades productivas o poiéticas, pero inescindibles de la política como praxis y de la ética como reflexión sobre la praxis.

El “magister dixit” anterior no es un recurso al criterio de autoridad, sino una invitación a que la filosofía no renuncie a ocuparse de un campo de problemas que le competen. En ese sentido, el presente libro intenta una reflexión, desde el campo de la filosofía, sobre una serie de cuestiones en las cuales convergen la ética, la teoría política y la economía en los tiempos en los que el neoliberalismo continúa siendo una corriente dominante de pensamiento, tanto en el campo de la economía como en el de la política.

La escisión entre ética y política, particularmente a partir de la construcción de la política como técnica de dominación, se encuentra muy frecuentemente en la literatura especializada. No ocurre lo mismo con respecto a la escisión entre ética y economía. Sin embargo, hasta que se constituyó la economía como disciplina positiva, con autonomía relativa y con pretensiones de ciencia cuasi natural, el pensamiento económico no estaba escindido del pensamiento filosófico. Desde esa separación, no sólo la economía positiva dejó de reflexionar sobre su sentido último, sino que –en general– el propio campo filosófico dejó

de ocuparse de cuestiones de su incumbencia. Esas cuestiones históricamente fueron asumidas desde el campo filosófico por pensadores de distintas épocas y tan diversos como Aristóteles, David Hume, Adam Smith, John Stuart Mill, Carl Marx, Max Weber, entre otros autores clásicos. Estos, en general, son conocidos como filósofos y como economistas, pero son estudiados de manera disociada desde la filosofía y desde la economía, como si ellos mismos hubieran pensado unas cuestiones abstraídas de las otras.

También se ocupan de conjugar ética, política y economía autores contemporáneos, particularmente quienes se dedican a las teorías de la justicia distributiva, provengan del campo de la economía —como Amartya Sen, por ejemplo— o del ámbito de la filosofía —como John Rawls. Efectivamente, ambos incursionan de manera fecunda en problemáticas complejas que no disocian los tres campos mencionados. Asimismo, se orientan en el sentido de una eticidad mínima a la base de un orden constitucional que brinde un contenido sustantivo en términos de equidad, de modo tal que la democracia no sea meramente formal ni se reduzca a un juego procedimental entre sujetos con capacidades y posibilidades muy asimétricas. Por el contrario, ambos fundamentan un contenido sustantivo en términos de principios morales, fundantes de un esquema de iguales libertades para todos. Esos principios permiten, a su vez, establecer prioridades entre los derechos fundamentales. Al momento de decidir entre unos y otros derechos fundamentales en un conflicto concreto, se requiere priorizar a aquellos que se encuentran más desfavorecidos en la sociedad. Si el mercado facilita la creación de riqueza, pero aumenta la desigualdad, el papel de la política es restablecer el equilibrio a través del acceso y la disponibilidad de bienes primarios —educación, salud, oportunidades, respeto de sí, libertades— y capacidades de agencia, de modo tal que cada persona tenga un desarrollo cognitivo que le permita elegir su modo de vida.

La disociación entre ética, política y economía se produjo a partir de abstracciones metodológicas que fueron mal comprendidas y peor aplicadas en el momento de constituir la economía como una disciplina con las pretensiones explicativas de las ciencias naturales. Pero si esa disociación metodológica se transformó en un divorcio, fue por una razón más profunda, a saber, por la propia autocomprensión del hombre occidental como *homo economicus* a partir de la modernidad, aunque la denominación “*homo economicus*” sea muy posterior.

Esta disociación llega a su máxima expresión cuando se impone la ideología de los mercados autorregulados y el propio mercado se desvincula de

diferentes regulaciones estatales, particularmente aquellas orientadas en términos de justicia distributiva. Efectivamente, a partir de los comienzos de la década del 70 comienza a tener resultados la prédica neoliberal de la Escuela de Chicago y a convertirse en política pública y en programas de gobierno. Para ello recurren particularmente a una técnica de manipulación política, a saber, a la táctica de la excepcionalidad o a medidas de *shock*, para que los pueblos queden aturdidos y los eventuales opositores entren en estado de confusión, de modo tal que acepten programas económicos que en condiciones normales jamás hubieran aceptado. En nuestro país, donde existían sectores populares organizados capaces de resistencia, esto ocurrió mediante un plan sistemático de desaparición de personas durante la dictadura genocida del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional, como tan precisa y rigurosamente lo exhibe Rodolfo Walsh en su “Carta abierta de un escritor a la Junta Militar”, donde muestra que el objetivo auténtico fue la transformación de la matriz económica en términos neoliberales y, como consecuencia, una regresión en términos de equidad social.

Esas políticas se profundizaron a partir de 1989, año emblemático por la caída del Muro de Berlín. Su convergencia con la revolución de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación condujo a que el proceso de globalización, posibilitado por esas tecnologías, se llevara a cabo bajo el signo del fundamentalismo del mercado, que otorga al Estado un papel subsidiario, y deja en la indefensión a vastos sectores de la población.

En su polémico y ya clásico libro, *La construcción del Estado*, Francis Fukuyama pretende fundamentar las políticas neoliberales en los problemas de déficit fiscal que tuviera el Estado de Bienestar al pretender abarcar demasiadas funciones, particularmente aquellas que protegen a los sectores más vulnerables de la población. Es decir, al extender su alcance más allá de las funciones mínimas de garantizar la seguridad, la propiedad y los contratos, el Estado fue perdiendo capacidad –según la lectura de Fukuyama– y el único modo de recuperarla sería reduciendo las funciones del Estado a su mínima expresión. Por supuesto, esta perspectiva es funcional a la ideología de los mercados autorregulados, los cuales expandirían ilimitadamente la riqueza, si no hubiera un Estado que pusiera límites a sus fuerzas. Lo cierto es que –como veremos– la ideología de la autorregulación del mercado es una ficción que reemplaza unas regulaciones por otras regulaciones, re-regulaciones o meta-regulaciones, cuando son impuestas por organismos multilaterales de crédito. Pero el resultado fue eliminar la función social del

Estado democrático, aumentando la desigualdad a un punto tan extremo que condujo a situaciones de polarización social. Como sabemos, en un contexto de desigualdad, si el Estado no interviene, está jugando a favor de los poderosos.

Sin embargo, a pesar de haber arrasado con las conquistas sociales, las políticas neoliberales no tuvieron los resultados previstos en términos de recuperación o mejoría de la capacidad estatal. La explicación a posteriori es que no se logró la modernización de la gestión por el neopatrimonialismo o la corrupción imperante en países como el nuestro. Para el pensamiento neoliberal, si bien se había previsto la importancia del déficit institucional, al momento de aplicarse las reformas estatales de primera generación, particularmente las privatizaciones, no se tuvo en cuenta que las reformas de segunda generación –orientadas a mejorar la calidad institucional– no vendrían porque no le convenían a una clase política corrupta. Como veremos, lo que efectivamente ocurrió no es consistente con esa visión. Uno de los aspectos que queremos mostrar en nuestro libro es que, lejos de ser así, la corrupción fue una condición para la implementación de las políticas neoliberales y la defraudación pública. Como decía Luis Gabriel Moreno Ocampo a mediados de los 90 –retomando a Robert Klitgaard– la corrupción es un abuso de poder posibilitado por la concentración de ese poder, lo cual se expone en la siguiente fórmula: $C = (M + D) - T$. Es decir, la corrupción es posibilitada por el *monopolio* de la decisión y el ejercicio *discrecional* del poder en una esfera de competencia, en un contexto de falta de *transparencia*.

Precisamente, la implementación del neoliberalismo en nuestro país se dio a partir de la dictadura genocida y se profundizó en el gobierno de Carlos Menem en un contexto de concentración y abuso de poder, a los que nos referiremos en su oportunidad. Pero cuando tratemos el problema de la corrupción, veremos que ésta posibilitó –y se realimentó de– las privatizaciones, la precarización laboral, la desregulación a ultranza, la apertura de la economía, las cuales tuvieron entre otras consecuencias el disciplinamiento sindical y la flexibilización laboral. En otros términos, la corrupción no se genera meramente en la anomia y tendencia de la idiosincrasia argentina a la ilegalidad –las cuales se debe atender debidamente– sino que es un fenómeno global generado desde países que –como muestran los informes del PNUD y, tardíamente, Transparencia Internacional– exportan corrupción a través del pago sistemático de sobornos para conseguir negocios en el extranjero, particularmente mediante la cooptación de líderes políticos.

Como expresaron en la Carta de París jueces de todo el mundo, “la corrupción es un delito contra la democracia” y mientras no se eliminen los paraísos fiscales –en general bajo la soberanía de países del Primer Mundo– no se podrá eliminar la corrupción. Ética, política y mercado convergen en una problemática como la corrupción, la cual –como expresaba Carlos Santiago Nino en *Un país al margen de la ley*– es una de las causas del subdesarrollo argentino y de la defraudación política. No considerarla atentamente desde esos campos de conocimiento y pretender que es un problema ético irrelevante para la política o para la economía, significa dejar de lado uno de los factores relevantes para un análisis crítico que no sea incompleto.

2. Alguna ficciones o “como si” que sostienen el dispositivo neoliberal

El neoliberalismo constituye sin duda un dispositivo de saber-poder, en el sentido foucaultiano de la expresión, porque es tanto productor de un saber, como productor de un esquema de dominación política a escala planetaria, en la cual los poderes fácticos de grupos económicos y corporaciones transnacionales entran en colusión con elites políticas. Pero, a diferencia de lo planteado por Michel Foucault, no se trata meramente de una producción de poder y de efectos de verdad, sino que es una ideología dominante.¹ No lo es en el sentido de ocultar lo que sería “la verdad”, sino que constituye un régimen de verdad con pretensiones de establecer criterios que excluyen esquemas de justicia o dispositivos alternativos posibles y viables, los cuales son descartados a través de un proceso de naturalización de lo contingente, a saber, mediante el propio régimen de verdad neoliberal.

Por ello es necesaria la crítica de una serie de lugares comunes o *topoi* que constituyen el ideario neoliberal. En nuestro trabajo pretendemos realizar un aporte, sin dudas muy incompleto, para poner de manifiesto algunas de las ficciones en las que se sostiene el neoliberalismo, porque si bien es cierto que en casi toda Suramérica se están revirtiendo las políticas neoliberales, sus representantes están a la vuelta de la esquina esperando una nueva oportunidad,

¹ En Javier Flax, “Alcances de la teoría política de la verdad de Michel Foucault” en *Cuadernos de Ética* N°11-12, Buenos Aires, 1991, realizamos una crítica a las críticas de Foucault a la noción marxiana de ideología dominante, mostrando su vigencia, incluso dentro de la concepción genealógica nietzscheana-foucaultiana.

como puede verse hoy del otro lado de la cordillera o en las políticas de ajuste de Europa.

Si el neoliberalismo pudo instalarse como corriente dominante, fue porque logró imponer una serie de ficciones o “como si” que se constituyeron en condición de posibilidad de su expansión. A estas ficciones o “como si” subyace el Teorema de Thomas que tan bien expresara Robert Merton en *Teoría y estructura sociales*: si algo no es real, pero se lo cree real, será real en sus consecuencias.

De algún modo, el mayor ideólogo del neoliberalismo, Milton Friedman, expresa lo mismo en el libro sagrado del fundamentalismo de mercado, *Capitalismo y libertad*, cuando afirma que “Sólo una crisis –real o percibida– da lugar a un cambio verdadero. Cuando esa crisis tiene lugar, las acciones que se llevan a cabo dependen de las ideas que flotan en el ambiente. Creo que esa ha de ser nuestra función básica: desarrollar alternativas a las políticas existentes, para mantenerlas vivas y activas hasta que lo políticamente imposible se vuelve políticamente inevitable”. El aprovechamiento de la excepcionalidad, en algunos casos auténtica, pero mayormente exagerada e, incluso, provocada, posibilitó implementar políticas inaceptables de otro modo.

Sin embargo, la implantación del modelo neoliberal no puede comprenderse solamente por el recurso a la excepcionalidad y a las políticas de *shock* frente a situaciones de desorden económico y social. Sus condiciones de posibilidad dependen de una serie de ficciones, algunas más recientes, otras más antiguas, pero que arraigan en una ideología o autocomprensión, naturalizada en nuestra cultura, del hombre como *homo economicus*, la cual se puede rastrear en la ficción del estado de naturaleza hobbesiano, en el cual el hombre es el lobo del hombre. Hobbes dice que para saber cómo sería el hombre en estado de naturaleza tenemos que hacer “como si” el Estado estuviera disuelto. Esta comprensión del hombre supone que, frente a la escasez, la respuesta automática es la competición por los bienes escasos y que la asociación horizontal entre los hombres es inviable porque la desconfianza es insuperable. Esta línea de pensamiento hobbesiana es retomada a comienzos de la primera Revolución Industrial en la “Disertación sobre la ley de pobres” de Joseph Townsend y llega a su culminación en la concepción darwinista de la sociedad, según la cual la sociedad mercantil es una suerte de selva en la cual sobreviven los más aptos. Una consecuencia es que aquellos que no tienen un lugar en la sociedad asumen que es por su propia ineptitud y no por la desigualdad artificial que previamente denunciara Jean Jacques Rousseau en su *Discurso sobre el origen y la naturaleza de la desigualdad entre los hombres*,

donde critica la perspectiva hobbesiana del estado de naturaleza. El mismo texto de Townsend, aunque verosímil, es puramente conjetural y carece de base empírica. Es una ficción sobre el equilibrio poblacional que se produciría si se soltara a cabras y perros en la isla Juan Fernández. La existencia de la isla le brinda verosimilitud al relato, pero no es más que eso: la construcción de un relato. Por el contrario, la antropología muestra que frente a la escasez son la cooperación y la confianza las respuestas que posibilitan la supervivencia. En sociedades complejas como las nuestras, frente a la incertidumbre y la desconfianza, se requiere entonces la construcción de confianza, pero no en un sentido ingenuo o *naïf*, sino en términos de confianza institucional, para que exista un piso de certeza que posibilite la elemental cooperación ciudadana, suelo de otras cooperaciones posibles.

Además, la ficción del *homo economicus* se construye desde otra vertiente. Es también una abstracción metodológica que elaborara John Stuart Mill con el objeto de transformar a la economía en una disciplina científica explicativa. La motivación de la acción humana es reducida a la que genera el propio interés, la propia satisfacción o la maximización de beneficios, de modo de poder establecer una serie de leyes de tendencia de la economía. Pero el propio Mill considera que si se trata de un recurso metodológico para avanzar en una explicación causal, debe ser complementado con la consideración de lo que denomina “factores distorsivos”, es decir, las otras motivaciones de la acción humana individual o social. En economistas neoliberales contemporáneos, como el premio Nobel neoliberal James Buchanan, convergen la concepción hobbesiana del *homo economicus* con la conceptualización metodológica de Mill. Pero de modo tal que las otras motivaciones de la acción humana son dejadas de lado, como de hecho ocurre en general en los estudios económicos, con resultados desastrosos, como muestra Joseph Stiglitz en su trabajo “Lo que aprendí de las crisis económicas mundiales”, al cual recurriremos para ilustrar el reductivismo economicista.

La múltiple escisión entre la ética, la política y la economía condujo a la elaboración de respuestas e iniciativas de diversa índole, las cuales se caracterizaron por dar por hecho la irreversibilidad de los mercados autorregulados. Un ejemplo fue el Pacto Global que impulsaran el PNUD y la OIT, el cual establece una serie de principios referidos a derechos humanos, laborales y ambientales, a los cuales pueden adherir las corporaciones. En un país como el nuestro, todos esos principios son obligatorios para nuestro orden jurídico, por lo cual plantear la adhesión voluntaria por parte de empresarios a aquello

que es jurídicamente obligatorio significa dar como un hecho irreversible la incapacidad total del Estado para hacer cumplir el derecho positivo.

Años más tarde de su cruzada fundamentalista neoliberal y antiestatal, en el colmo de su cinismo, luego de los experimentos sobre poblaciones enteras desamparadas, el propio Friedman expresaba que “Hace diez años recomendaba tres cosas: privatizar, privatizar y privatizar. Pero me equivoqué. Seguramente el Estado de derecho sea más importante que la privatización”.

Por supuesto, de lo que se trata es de recuperar la capacidad estatal, pero no en el sentido del Estado mínimo neoliberal, sino de manera tal que el poder público pueda cumplir con su responsabilidad de respetar, garantizar, proteger y promover los derechos fundamentales, tal como está ocurriendo en Argentina, a partir de la crisis del año 2001. No se trata meramente de proteger a los más desfavorecidos, sino de promover la formación de sus capacidades, particularmente sus capacidades de agencia. En esa línea, se requiere repensar el lugar del trabajo asalariado y el trabajo como actividad constituyente de la condición humana, de las culturas y de las subjetividades. Si el desempleo forzoso llegó para quedarse, la respuesta al desempleo no puede ser la condena al empleo precario o a la superfluización de vastos sectores de la población. Debates sobre el salario de ciudadanía orientado al desarrollo de capacidades de agencia y construcción de ciudadanía requieren instalarse en contra de la ficción de que tales instrumentos de política social desincentivan el trabajo, como si el trabajo humano fuera solamente el trabajo asalariado.

Cualquier orden social supone una eticidad mínima asumida por todos, sin la cual es imposible la asociación y la conservación de la paz social en el largo plazo. Los abusos de poder, los abusos de posición dominante y los abusos de las asimetrías de información que dan lugar a nuevas formas de sumisión y opresión son inviables en la medida en que se vayan cayendo las máscaras del proyecto neoliberal, que lejos de ser liberal, se sostiene en el disciplinamiento social y en la manipulación de la opinión pública a través de lo que ellos mismos denominaban en la Comisión Trilateral, formada por los gobiernos del G-7, las mayores corporaciones económicas de Occidente y sus *think tanks*, “un nuevo orden informacional mundial”. Poner de manifiesto algunas de las ficciones en las que se monta su relato es parte del objetivo de este libro. A las ya mencionadas, podemos agregar otras de menor alcance, pero deletéreas en términos de consecuencias sociales e institucionales dañinas como, por ejemplo, que la corrupción sea un “lubricante de la economía” o que la propiedad

intelectual bajo la forma de patentes sea una garantía para la innovación científica y tecnológica, cuando en realidad las patentes generan monopolios que constituyen un obstáculo, no sólo para el derecho a la información en la era del conocimiento, sino para el conocimiento mismo.

3. Un anticipo sobre la ética

Dado que cualquier crítica se realiza desde algún criterio, se ponen de manifiesto cuáles son esos criterios, en términos de derechos fundamentales y principios de justicia distributiva. Sin embargo, la priorización y articulación de los derechos fundamentales reconocidos suele requerir un proceso reflexivo de clarificación.

Cuando se habla de “ética” no resulta muy claro de qué se está hablando. Ello es así porque existe una pluralidad de significados o una polisemia inherente al vocablo.² Pero también porque existe una utilización estratégica de la palabra “ética”: frecuentemente recurren a ella quienes saben que están transgrediendo normas y valores que reconocen correctos o buenos. Aunque no los cumplen, los reconocen. Ese reconocimiento de unas normas y unos valores como correctos o buenos está señalando que existen criterios para distinguir lo bueno de lo malo, aunque luego se actúe de manera incorrecta.

La cuestión se complica cuando esos criterios y normas no resultan tan claros. Su aclaración es tarea de la ética como disciplina reflexiva. Aún quienes se dediquen a esa tarea reflexiva, pueden no ser coherentes en sus comportamientos con aquello que sostienen. Pero aún así, esa incoherencia no invalida la necesidad de valores que orienten la acción individual y colectiva y de normas que organicen la interacción humana. La ética filosófica es la reflexión sistemática sobre los valores, principios y normas que están en la base de la moralidad y del derecho. La oportunidad de ejercer esa reflexión o tematización nos brinda la posibilidad de ser más libres. No hacerlo nos conduce irremediablemente a ser menos libres en algunos casos, o más arbitrarios en otros.

Como decía Jean Paul Sartre, “estamos condenados a ser libres” y esa libertad nos permite actuar de diferentes maneras, inclusive contra las convicciones que tenemos. Por supuesto, que toda libertad sea también libertad condicional, significa que está limitada por toda suerte de condicionamientos que restringen

² Puede verse al respecto el clásico e irremplazable libro de Ricardo Maliandi, *Ética, conceptos y problemas*, en su edición ampliada, Buenos Aires, Biblos, 2004.

nuestra capacidad de elegir. No vivimos en el limbo, sino que nuestra acción está situada en espacios institucionales, familiares, organizacionales, sociales, nacionales, etc. Siempre hay normas y valores regulando nuestras acciones y nuestra interacción con los otros, pero a veces permanecen subyacentes o implícitos. Nítidamente, aparece la necesidad de explicitarlos, tematizarlos o reflexionar sobre ellos en los momentos de crisis. Entonces podemos tematizarlos o podemos continuar viviendo en un ambiente opresivo, naturalizado por la ideología. Como vemos, la ética no es un pasatiempo de filósofos (aunque éstos se dedican de manera sistemática a ello), sino que es una actividad reflexiva necesaria en la base del sistema jurídico-político, en las decisiones judiciales y en decisiones en diferentes campos profesionales y personales en los cuales las reglas del derecho positivo y de la moral tradicional resultan insuficientes. Por supuesto, poder recurrir a quienes trabajan profesionalmente sobre la ética reflexiva puede facilitarnos las cosas.

“Ética filosófica” o “reflexión ética” es la denominación que tiene la reflexión sobre criterios, valores, fundamentos o principios éticos que permiten distinguir lo justo de lo injusto, lo bueno de lo malo y lo correcto de lo incorrecto, de manera de orientar tanto la interacción colectiva mediante reglas válidas, como para tomar decisiones específicas mediante el razonamiento práctico. La reflexión ética tiene en este sentido dos objetivos principales complementarios: la fundamentación y la crítica. La fundamentación de unos principios y procedimientos para establecer prioridades entre necesidades y bienes y, al mismo tiempo, criticar el estado de cosas. La relación entre crítica y fundamentación supone una acción recíproca entre ambas, cada una necesita de la otra y cada una remite a la otra.

Los seres humanos realizamos actividades, emprendimientos e implementaciones de todo tipo que tienen algunas consecuencias previsible y otras imprevisible, que pueden ser en ambos casos deseables o indeseables. Una disciplina como la economía, por ejemplo, responde a una racionalidad instrumental incapaz de establecer qué objetivos son valiosos. Sin una instancia reflexiva, puede servir a cualquier interés. Tampoco parece razonable que esos objetivos se diriman en términos de pura fuerza. La determinación de la deseabilidad depende de unos criterios que son éticos en su fundamento, aunque luego se transformen en derecho. Esos criterios y estándares constituyen la eticidad en la base de la sociedad, a la que nos referiremos en varios capítulos, al trabajar sobre cuestiones concretas, pero especialmente en el Capítulo 6.

El significado de esa eticidad se debe recuperar frente a perspectivas filantrópicas hipócritas, por ejemplo algunas que se dan en el campo empresarial. Veremos que aparecen iniciativas “éticas” funcionales al dispositivo de dominio neoliberal, entre las cuales se destacan algunas corrientes degradadas de la denominada responsabilidad social empresaria (RSE).

La principal responsabilidad social del empresariado es cumplir con el Estado de derecho, es decir, con la legalidad, con los derechos fundamentales, particularmente creando trabajo digno, como veremos en el Capítulo 8 del presente libro. Ello no significa resignar las elecciones morales en casos dilemáticos que siempre se presentan. En la medida en que somos libres y tenemos que elegir, estamos condenados a la ética. Para lo cual, disponer de manera reflexiva y autoconsciente de unos criterios no es poca cosa.

4. El propósito de esta publicación

En los análisis de este libro se recurre a una caja de herramientas conceptuales que ayuda a pensar, a través del estudio de algunos casos-testigo, algunas de las problemáticas complejas involucradas, con la idea de que el lector pueda utilizarlas para seguir reflexionando sobre las cuestiones planteadas y otras nuevas, no sólo para comprender los fenómenos, sino también para poder presentar propuestas y respuestas alternativas en un mundo en el que la vida buena y el ejercicio igualitario de la libertad se torna cada vez más difícil.

Debo advertir al lector que los capítulos del presente libro, en sus versiones originales, fueron previamente publicados en revistas especializadas o en actas de congresos. Sin embargo, el libro posee un hilo conductor en torno a la problemática reseñada y por ello resulta conveniente reunirlos de manera articulada para poner a su disposición, de manera sistemática, los análisis, las conceptualizaciones y las herramientas metodológicas utilizadas, de modo tal de intentar hacer una mínima contribución para seguir pensando la actualidad y, sobre todo, para colaborar con la construcción de un futuro menos hostil para las jóvenes generaciones, las que tendrán que estar más alertas y ser más capaces que nosotros al momento de construir un sentido emancipatorio y una cartografía mediante la cual orientarse.

Capítulo 1

La modelización del *homo economicus*¹

Para comprender cómo se constituyó la ficción del *homo economicus* como concepción reductiva del hombre, debemos comenzar por entender qué significó que la economía política deviniera en una ciencia explicativa, cuasinatURAL.

Efectivamente, la economía se constituyó como ciencia a partir de un recurso metodológico que consistió en modelizar la conducta humana bajo un solo tipo de motivación: la propia satisfacción, la propia utilidad e, incluso, la maximización de beneficios. De este modo, se pudo establecer una serie de leyes que, al momento de su aplicación, deberían complementarse con factores no contemplados previamente, peculiares de cada contexto histórico-cultural. Sin embargo, la política económica actual suele “despreciar” como irrelevantes aquellos elementos diferenciadores que surgen de la diversidad cultural. A través del estudio de un caso pondremos de manifiesto la necesidad de recurrir a una metodología interdisciplinaria y a instituciones públicas que permitan anticipar aquellos efectos indeseables previsibles para la vida en general y para el respeto de las diversidades culturales, en particular.

1.1. De los diversos tipos de economía a la ficción de la economía de mercados autorregulados

Ya Aristóteles, en el Libro I de la *Política* acuña el término economía para referirse a la administración de las necesidades en la unidad doméstica.² A su vez, se refiere a la producción y la adquisición con el término crematística y

¹ El presente capítulo fue publicado originalmente como “Ciencia económica, interdisciplina y diversidad cultural”, en Wester, Jutta, *Cultura y desarrollo integral*, Río Cuarto, ICALA, 2010.

² Aristóteles, *Política*, Madrid, Gredos, 1994.

considera una *crematística limitada*, que no requiere del dinero como valor de cambio. A partir de la aparición del dinero, de la acumulación y, también, de la posibilidad de establecer monopolios se genera la *crematística ilimitada*, la cual –como toda desmesura– es evaluada como peligrosa por Aristóteles. Por ello considera que la dimensión económica para la vida buena se reduce a la economía doméstica. En cambio, la incipiente economía de mercado es vista con desconfianza, precisamente porque la acumulación monopolística puede poner en riesgo a la misma comunidad política, cambiando el eje del poder de la comunidad, la cual corre el riesgo de perder su autogobierno por la acumulación de influencia de quienes concentran la riqueza y los medios de producción. Si bien Aristóteles ilustra risueñamente la concentración monopolista mediante la anécdota de Thales de Mileto, quien se habría enriquecido por alquilar todos los molinos para procesar una cosecha extraordinaria de olivas que había previsto mediante sus conocimientos, también muestra su peligro cuando hace referencia a la condena al ostracismo de monopolistas, en tanto enemigos de la *polis*.

Desde la antropología económica, a mediados del siglo XX, Karl Polanyi describe en *La gran transformación* que la economía no debe asimilarse solamente a la economía de mercado porque existen diferentes culturas con diferentes tipos de economía, las cuales presenta –a mi juicio– como tipos puros: la *economía doméstica* para la satisfacción de las necesidades básicas y la vida buena, tratada, precisamente, por Aristóteles; las economías *colectivas de la reciprocidad y de la redistribución*, en las que la motivación económica y el mayor prestigio para el sujeto surge de proveer a la comunidad de recursos para que se distribuyan adecuadamente; y, finalmente, las *economías de mercado*. Polanyi señala que hay diferentes economías de mercado basadas en el dinero, en la acumulación de capital y en la maximización de beneficios o satisfacción como principal motivación de la acción individual.³ Entre ellas, el capitalismo se caracteriza por las concentraciones económicas monopolísticas u oligopólicas que impiden la libre competencia. Lo que actualmente denominamos neoliberalismo es una expresión de un modo de capitalismo predatorio que se puso en práctica a fines del siglo XIX y principios del siglo XX y condujo a una de las peores crisis humanitarias: la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial.⁴ Se trata de una economía de mercados presuntamente autorregulados, es decir, sin interferencias del Estado, basados en un

³ Polanyi, Karl, *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, FCE, 2003, p. 91 y ss.

⁴ *Ibidem*, p. 185 y ss.

valor monetario de referencia internacional —el patrón oro— y en la teoría de las ventajas comparativas de David Ricardo.

Es posible, entonces, pensar en otras economías de mercado fundadas en otros valores, más acá del patrón oro o la moneda de referencia, las cuales pueden ser compatibles y respetuosas de otras formas de producción, correspondientes a otras formas de vida. Sin embargo, la asimilación entre las diferentes economías de mercado no es inocente. Más bien responde a una intencionalidad, a un proyecto político de división internacional del trabajo que tiene por objeto instalar un modelo único de economía, cuando, en rigor, existen diferentes tipos de economía de mercado, los cuales se determinan por diferencias valorativas y culturales. Hay actualmente una vasta literatura sobre los distintos tipos de capitalismo y los diferentes valores que representa cada uno de esos modelos. No es lo mismo el capitalismo anglosajón que el japonés, que el renano, que el escandinavo. Luego de las últimas crisis, muchos países están volviendo a regulaciones elementales y recuperando las capacidades y funciones del Estado frente al mercado, abandonando explícitamente el neoliberalismo. En esa línea hicieron punta varios países latinoamericanos, particularmente Argentina. A su vez, luego de la crisis del año 2008 comenzaron a establecerse regulaciones en USA como no se lo hacía desde la Gran Depresión. Sin embargo, la disputa aún no está dirimida, como se observa en las respuestas típicamente neoliberales a la actual crisis europea, a pesar de las regulaciones a los mercados financieros que se acaban de establecer en USA. Si la globalización continuara signada por el neoliberalismo, el capitalismo tenderá a uniformizarse de manera autodestructiva. Es de esperar que Europa no se deje llevar por el pánico que condujo desde los 70 a políticas de *shock*, ya superadas en casi toda América Latina.

En ese sentido, se debe tener en cuenta la crítica que realiza John Gray cuando plantea que la ley de tendencia que condiciona hoy la globalización es una “Nueva Ley de Gresham”, la cual expresa el proyecto político y económico de la Escuela de Chicago. Esta Nueva Ley de Gresham surge de una combinación crítica de la antigua Ley de Gresham y la teoría de las ventajas comparativas de David Ricardo, tema que ampliaremos en la sección 3.5 del Capítulo 3. Por ahora nos conformaremos con expresar que la Nueva Ley de Gresham establece que el mal capitalismo desplaza al buen capitalismo y el buen capitalismo es definido como el que se hace responsable social y ambientalmente. El desplazamiento se debe a las ventajas competitivas espurias que derivan de no hacerse responsable social y ambientalmente en una división internacional del trabajo que no pone límites a la expansión del mercado en términos de inseguridad social y ambien-

tal.⁵ Este capitalismo de mercados autorregulados pretende, precisamente, que el Estado no establezca regulaciones para articular los diferentes derechos y, con la excusa de la intromisión del Estado en las libertades, pretende que ese Estado deje desprotegidos a vastos sectores de la población y desatienda el cuidado del ambiente y de la naturaleza en general. Es así que autores como Milton Friedman o Robert Nozick denominan a las regulaciones “interferencias y restricciones a la libertad”, lo que corresponde a una autocomprensión particular, cristalizada en la ideología del *homo economicus*. Sin embargo, como veremos, a través del Fondo Monetario Internacional se imponen meta-regulaciones a los países que, llevados a una crisis, luego necesitan apoyo financiero.

1.2. La constitución de la economía como ciencia, la ficción del *homo economicus* y el “desprecio” por la diversidad cultural

Para construirse como ciencia cuasinatural –como ciencia positiva– la economía tuvo que reducir la diversidad de modos de motivación social a la del *homo economicus*, es decir, reducir la motivación a las elecciones individuales (individualismo metodológico) de personas que se mueven “como si” únicamente fueran alentadas por el cálculo costo-beneficio e intentan la maximización de sus utilidades en el contexto de las leyes de oferta y demanda. De esta manera, si la única motivación es la maximización de beneficios, se pueden establecer leyes causales del comportamiento humano, como si fueran correlaciones regulares como las de la física.

Si bien existe una corriente ideológica que considera que el hombre es naturalmente un *homo economicus*, Rousseau ya señalaba en su *Discurso sobre el origen y la naturaleza de la desigualdad entre los hombres* que el tipo de subjetividad de un *homo economicus* se constituyó como tal en una estructura social particular, la de la sociedad mercantil. No corresponde a una naturaleza humana y, en consecuencia, no debe naturalizarse. La prioridad de la motivación pecuniaria o de la maximización de utilidades es contingente para Rousseau, quien es considerado por Levy Strauss el primer etnólogo.⁶ Si bien es cierto que esa autocomprensión se halla naturalizada en nuestra cultura,

⁵ Gray, John, *Falso amanecer. Los engaños del capitalismo global*, Buenos Aires, Paidós, 2000.

⁶ Al respecto nos referimos en Javier Flax, “Rousseau, propiedad y desigualdad”, en *Teorías filosóficas de la propiedad*, en Margarita Costa (comp.), Oficina de Publicaciones del C.B.C.-OPFYL, 1997.

economistas liberales y epistemólogos de la economía como John Stuart Mill y, actualmente, James Buchanan aceptan que sólo se trata de una modelización metodológica reductiva para poder construir a la economía como ciencia con capacidad explicativa y predictiva. En la actualidad, James Buchanan, premio Nobel de Economía contemporáneo, reconoce los riesgos de la modelización del comportamiento humano mediante su reducción al *homo economicus*. Expresa Buchanan: “Tullock insistía no sólo en que se redujera el análisis a las elecciones individuales, sino que se modelara siempre a los individuos como maximizadores de intereses propios, un paso que no siempre había estado dispuesto a tomar...”⁷ De esta manera lograron –modelización mediante– hacer de la economía una ciencia causal que establece una serie de leyes de tendencia y dispone de algunos criterios de selección de variables en función de una teoría reduccionista, que deja el resto de las variables bajo la cláusula “*ceteris paribus*”. Es decir, se considera que esas variables permanecerán constantes o, a lo sumo, se las considera factores distorsivos de las tendencias que establecen las leyes, en cualquier caso, secundarios y no necesariamente atendibles.

Precisamente, la presentación del *homo economicus* como una modelización la realizó por primera vez John Stuart Mill en su escrito *Sobre la definición de la Economía Política* (1836), anterior a sus *Principios de economía* (1848).

“La ciencia (...) procede (...) bajo el supuesto de que el hombre es un ser destinado por naturaleza a preferir en todos los casos más riqueza que menos riqueza, sin otra excepción que las contramotivaciones ya mencionadas [la aversión al trabajo y el deseo de goce presente de costosos placeres]. Y no es que economista alguno haya sido nunca tan absurdo como para suponer que la Humanidad está constituida por tales seres, sino porque ésta es la forma en que la ciencia ha de proceder necesariamente (...). De esta forma se obtiene una aproximación más cercana al orden real (...). Esta aproximación debe, por tanto, corregirse de forma que tenga en cuenta los efectos de cualesquiera impulsos de otro tipo, cuya interferencia con los resultados obtenidos pueda demostrarse en cada caso particular (...). Las conclusiones de la Economía política dejarán de ser aplicables a la explicación o predicción de los acontecimientos reales, hasta que sean modificadas de forma que se pueda tener en cuenta el grado de influencia ejercido por estas otras causas”. En términos del propio Mill –quien también establece la distinción entre “economía positiva” y “economía normativa”– la “economía normativa” supone una complementación de la “economía positiva”. Como veremos, las recomendaciones metodológicas de

⁷ Buchanan, James, *Ensayo sobre economía política*, México, Alianza, 1990, p. 90.

Mill no suelen ser tenidas en cuenta, menos aún cuando se trata de considerar la diversidad cultural.

A pesar de aceptar que la ciencia económica se constituye por una modelización reductiva para establecer unas leyes de tendencia y unos “factores distorsivos”, la corriente neoclásica dominante en la actualidad desprecia cualquier motivación correspondiente a otras formas de vida. Es así que cualquier expresión cultural diferente aparece como carente de relevancia para una autocomprensión meramente mercantil y para la ciencia económica, construida desde una epistemología nomológico-deductiva. De este modo, un recurso metodológico que requiere una complementación se convierte en una ficción.

Entre estos factores no atendibles se encuentran, precisamente, aquellas expresiones culturales que no se ajustan a sus parámetros.⁸ Es decir, se “desprecia” metodológicamente la diversidad cultural, con las consecuencias indeseables previsible que veremos a continuación a través de un caso.

1.3. El estudio de un caso: los organismos multilaterales de crédito y la crisis de Indonesia.

Para exhibir el planteo anterior a través de un caso, recurriremos al texto de un economista reconocido como el Premio Nobel Joseph Stiglitz. Su artículo ya célebre “Lo que aprendí de las crisis económicas mundiales” permite ilustrar la insuficiencia y el riesgo que significa el enfoque metodológico reduccionista presentado más arriba. Stiglitz se refiere a una disputa al interior de los organismos multilaterales de crédito, a saber, a dos enfoques dentro de la misma matriz neoclásica: uno que podríamos denominar nomológico-deductivo, representado por los macroeconomistas del FMI, y el enfoque institucionalista, representado por economistas del Banco Mundial. Como veremos el enfoque del FMI no es meramente metodológico, sino que responde a una intencionalidad política, lo cual no invalida las críticas de Stiglitz.

La comparación entre ambos permite sustentar la necesidad del enfoque *comprehensivista* en términos de Max Weber y su crítica a la neutralidad valorativa de la economía, desde su perspectiva de pluralismo valorativo o libertad

⁸ De este modo se produce lo que Charles Taylor denomina un falso reconocimiento o un desconocimiento de la identidad. El falso reconocimiento o la falta de reconocimiento pueden causar daño, pueden ser una forma de opresión que subyugue a alguien en un modo de ser falso, deformado y reducido. Taylor, Charles “La polémica del reconocimiento” en *El multiculturalismo y “la política del reconocimiento”*, México, FCE, 2009, p. 54.

de valoración (*Werfreiheit*), cuestión a la que nos referimos en otro trabajo.⁹ El debate entre Max Weber y Gustav von Schmoller se reedita entre dos posturas realmente existentes entre los economistas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial puestas de manifiesto en la discusión de 1997 de cómo encarar la crisis asiática –que dicho sea de paso el FMI no pudo prever– primero en Tailandia, luego en Indonesia y más tarde en Rusia. Vamos a aislar algunos pocos enunciados del texto. Expresa Stiglitz:

- a- “Estos economistas [del FMI] se caracterizaban por su poco conocimiento de la historia o las singularidades de la economía rusa y, lo peor, es que no creían necesitar esos conocimientos. La gran fortaleza y la definitiva debilidad de las doctrinas económicas en las que confiaban es que, según ellos, las doctrinas eran –o se supone que deben ser– universales. Las instituciones, la historia, o incluso la distribución del ingreso, simplemente no importaban.”
- b- [Los institucionalistas, por el contrario], “enfaticaban la importancia de la infraestructura institucional”, las peculiaridades históricas y culturales. De lo contrario se podrían generar políticas recesivas que tendrán un *efecto destructivo previsible* sobre la actividad económica, el empleo y la gente.¹⁰
- c- “Se sabe de ‘misiones’ que redactaron esbozos del informe final antes de visitar la nación. Me contaron un desdichado incidente en el que los miembros del equipo copiaron grandes secciones del texto del informe de un país y las trasladaron tal cual a otro”.
- d- Por otro lado se requiere la construcción de consensos y de confianza, al menos de consultas amplias, para que las políticas puedan dar los resultados esperados: “El Fondo rara vez concede tiempo suficiente para la construcción de consensos amplios o siquiera consultas amplias a los parlamentos o a la sociedad civil.”¹¹
- e- “Cuando la crisis se extendió a Indonesia me inquieté aún más. Estudios recientes del Banco Mundial demostraban que la recesión en un país

⁹ Flax, Javier, *La democracia atrapada. Una crítica del decisionismo*. Buenos Aires, Biblos, 2004, Capítulo 6.

¹⁰ Stiglitz, Joseph, “Lo que aprendí de las crisis económicas mundiales” en Borón, Atilio *et al.*, *Mundo global, ¿guerra global?*, Buenos Aires, Continente/Peña Lillo, 2002, pp. 56 y 57.

¹¹ *Ibidem*, p. 54.

con conflictos étnicos profundos podría desencadenar trastornos sociales y políticos de toda índole.”¹²

- f- El desconocimiento de cuestiones específicas condujo a que el entonces presidente del FMI (Michel Camdessus) dijera que “Asia oriental tendría que aguantar como lo hizo México. Y continuó señalando que gracias a las penurias a corto plazo México había salido fortalecido de la experiencia”.

Estas expresiones de Stiglitz muestran que no se tuvieron en cuenta dos variables fundamentales, ocultas bajo la cláusula “*ceteris paribus*”:

f.1: Una que responde a las leyes de la economía: México le vendía a USA, que incrementó sus importaciones desde ese país “gracias al boom económico estadounidense”. Es decir, había una mayor demanda, “En contraste, el principal socio comercial de Indonesia es Japón, que en aquel momento estaba, y hasta ahora sigue, atascado en el abatimiento”. Es decir, Japón retrajo las importaciones e Indonesia tenía que disminuir su oferta.

f.2: La otra variable corresponde a la especificidad histórica, política y cultural de Indonesia: se trataba de un país políticamente más inestable y se generaría una renovación de los conflictos étnicos. “El FMI no sólo no estaba restaurando la confianza económica en Asia oriental, sino que estaba desgarrando el tejido social de la región”.¹³

- g- Lamentablemente la postura del FMI se llevó a cabo y se produjeron los efectos indeseables previsible, previstos efectivamente por los economistas institucionalistas. Peor aún, la crisis se extendió luego a Rusia.

- h- “De hecho Tailandia, que siguió al pie de la letra las recetas del FMI, ha tenido peores resultados que Malasia o Corea del Sur, que siguieron cursos más independientes.”¹⁴

Viendo las cosas retrospectivamente, con la información disponible y más acá de cualquier teoría conspirativa, actualmente resulta claro que el FMI no tuvo en cuenta las advertencias del Banco Mundial porque sus objetivos consistían en una “destrucción creadora” –propiciada por la Escuela de

¹² *Ibidem*, p. 55.

¹³ *Ibidem*, p. 56.

¹⁴ *Ibidem*, p. 59.

Chicago— para imponer el neoliberalismo a los “Tigres asiáticos”, cuyo desarrollo extraordinario se basó en una concepción económica de capitalismo orientado por el Estado. Pero aún así, ello no convierte en ocioso el planteo metodológico presentado por Stiglitz. Más aún, incluso teniendo por objetivo la destrucción de la institucionalidad de esos países, no pudieron prever efectos indeseables para sus propios intereses por desconocer las peculiaridades culturales. Para lograr su objetivo, primero presionaron a través de la Organización Mundial de Comercio para permitir ingresar capitales volátiles que generaran una crisis al retirarse. Luego, entonces, impusieron las meta-regulaciones denominadas genéricamente “reglas del Consenso de Washington”¹⁵ para permitir el acceso a capitales extranjeros a la propiedad de las prósperas y competitivas empresas sudasiáticas. Al respecto expresa la economista canadiense Naomi Klein en el capítulo de *La doctrina del shock* dedicado a la crisis del sudeste asiático:

Al más puro estilo de un interrogador de prisioneros, el FMI había utilizado el extremo dolor provocado por la crisis para doblegar la voluntad de los Tigres asiáticos, para reducirla a la sumisión total. Pero los manuales de interrogación de la CIA ya advierten que ese es un proceso que puede irse de las manos: si aplican demasiado dolor directamente, en vez de regresión y obediencia, los interrogadores pueden estimular la determinación y la rebeldía de sus interrogados. En Indonesia se sobrepasó esa línea, lo cual constituye todo un recordatorio de que la terapia del *shock* puede llevarse demasiado lejos y provocar una especie de rechazo que pronto resultaría muy familiar por su repetición en diversos escenarios (desde Bolivia hasta Irak).¹⁶

Como veremos en el apartado siguiente, las previsiones de los economistas institucionalistas con respecto a las peculiaridades de Indonesia requieren la

¹⁵ Recordemos que la expresión “Consenso de Washington” es una denominación tardía para los denominadores comunes de la políticas neoliberales, a partir de la publicación por parte de John Williamson del documento, “Democracy and Washington Consensus”. En *World Development*, vol.21, N°8, 1993. Fue el resultado de una conferencia entre unos cincuenta economistas neoliberales que más bien debería denominarse “Agenda de Washington” porque no corresponde a ningún consenso público, particularmente de los países afectados por esas políticas, que se resumen en diez puntos: Disciplina fiscal, privatizaciones de las empresas en manos del Estado, desregulación de la economía, reducción y reorientación del gasto público bajando la inversión social y en obra pública, reforma tributaria en un sentido regresivo aumentando la base impositiva mediante impuestos indirectos, liberalización financiera, tipo de cambio unificado y competitivo, liberalización comercial, apertura a la inversión extranjera directa, protección de la propiedad.

¹⁶ Klein, Naomi, *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*, Barcelona, Paidós, 2007, p. 375.

conurrencia de otros campos de saber que los de la mera ciencia económica *cuasinatural*. Pero parecería que tener en cuenta interdisciplinariamente la historia, la política, la geografía, las diversidades étnicas y religiosas, etc., significaría para la ciencia económica dominante perder su poder, es decir, su preeminencia dentro de las ciencias sociales.

1.4. La obviedad de las peculiaridades de Indonesia

Indonesia se considera el país con mayor diversidad étnica después de la India. Se reconocen trescientos grupos étnicos diversos. Quizás el caso de Indonesia sea un caso extremo de diversidad cultural y complejidad política en un país supuestamente exótico para Occidente, aunque no tanto. Por ello, no se puede dejar de pensar que ni siquiera se necesita de la sutileza de una metodología hermenéutica sofisticada para prever que se trata de una realidad tan inestable como la nitroglicerina. En casos como el tratado, existen aspectos de la cultura que deben tenerse en cuenta y cuyo conocimiento no resulta tan complejo. Prueba de ello es que los propios economistas del Banco Mundial los tenían en cuenta. No se puede aducir *obstáculos epistemológicos*, por ejemplo, para comprender la importancia que tiene la motivación religiosa en el mundo islámico. En el caso tratado, se requiere armar abductiva e interdisciplinariamente un rompecabezas cuyas piezas son proporcionadas por disciplinas que concurren en un programa común, con un objetivo previamente establecido.

Cuando se realiza una lectura de la historia y de la geografía de Indonesia, se encuentra una organización política fundada sobre un territorio atípico sobre el cual constituir un Estado. Se trata de un archipiélago que alberga una diversidad de etnias y religiones bajo la hegemonía de la isla de Java, con un pasado colonial y una serie de luchas independentistas atravesadas por la Guerra Fría, que produjeron transformaciones políticas y económicas en un contexto de diversidad religiosa y cultural irreductible. Su población de 200 millones de habitantes constituye, en consecuencia, una unidad política sumamente delicada que requiere atender permanentemente esa diversidad, en la que una economía diversificada con un alto desarrollo industrial y con la explotación de recursos naturales convive con formas tradicionales de producción.

Por eso llama la atención la necesidad de quienes piensan políticas económicas sin atender interdisciplinariamente a los aspectos políticos, culturales y religiosos que atraviesan la economía indonesia, cuyas instituciones políticas

no puede considerarse que tengan la misma capacidad para implementar políticas que los Estados consolidados de otras latitudes, a pesar de tratarse de una “democracia tutelada” o un Estado autoritario en términos de la denominada “tesis de Lee”.¹⁷ Así fue que las recetas unidimensionales del FMI y la política de *shock* devaluatorio produjeron recesión, un altísimo desempleo y, a la vez, un proceso de alza de precios y escasez de productos básicos que desencadenó una ola de protestas, disturbios, un estado de emergencia y represión que en poco tiempo pusieron de manifiesto la endebles política sobre la que se estaba construyendo el proceso de transformaciones económicas de Indonesia.

El caso de Indonesia es sumamente interesante porque, por un lado, padeció históricamente injerencias colonialistas y, por el otro, las pretensiones históricamente hegemónicas de la isla de Java pueden arrasar a su vez con toda la diversidad cultural y religiosa del archipiélago para imponer el Islam como religión aglutinadora.¹⁸ Esas pretensiones se pueden observar, por ejemplo, mediante procesos migratorios internos compulsivos que buscan descomprimir algunas regiones para ocupar y explotar económicamente otras. Durante estos procesos, en los cuales el modelo de mercado se fue imponiendo a las economías domésticas y a las economías de reciprocidad, no se respetaron leyes agrarias que establecían derechos consuetudinarios sobre la tierra para las comunidades locales, lo cual es fundacional de cualquier unidad en un país con tanta diversidad étnica y cultural, si se pretende una convivencia pacífica. En consecuencia, no sólo se produjeron estallidos violentos en diversas regiones, sino que incluso retornaron a violentas prácticas ancestrales. Por ejemplo, luego de décadas de haberlas abandonado, los dayaks de Borneo volvieron a las prácticas de decapitación y canibalismo al ser despojados de sus tierras comunales y sus modos tradicionales de producción que les permitían sostener su estilo de vida. A su vez, los dayaks comenzaron a ser ejecutados extrajudicialmente si eran encontrados con un machete, su herramienta de producción, con lo cual se produjo una evitable espiral de violencia. Por su parte, en las Islas Molucas se generó una guerra civil atravesada por conflictos religiosos, que se realimentó cuando el gobierno central de Java propuso como “solución final” una “guerra de limpieza” religiosa en los años 1999 y 2002, bajo la dominación islámica. Y podríamos proseguir con los ejemplos de una

¹⁷ Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires, Planeta, 2000, p. 52.

¹⁸ Zamorra, C. “Imperialismo javanés y militarismo fundamentalista en Indonesia”, en *Revista Pueblos*, Madrid, 2006.

matanza y desplazamiento poblacional que se desencadenó por pretender imponer un programa económico “enlatado” en un contexto político y cultural cuyo equilibrio inestable llevó décadas construir.

1.5. Aculturación económica, discusión pública e interdisciplina

Lamentablemente, este tipo de irrupciones violentas del capitalismo con la complicidad de los Estados con respecto a las políticas neoliberales de mercados “autorregulados”, impacta dañinamente en países con menor complejidad que la de Indonesia, pero con peculiaridades que requieren un abordaje que excede a la ciencia económica. En consecuencia, no hace falta ir a países exóticos para observar fenómenos análogos de aculturación económica. No hay más que mirar el proceso de corrimiento progresivo de la frontera agrícola en el proceso de sojización transgénica que se lleva a cabo en los países del Mercosur –porcentualmente diez veces mayor a la media mundial– sobre el cual hay suficientes elementos de juicio como para considerarlo suicida, en términos de justicia distributiva y solidaridad entre generaciones. Sin entrar en consideraciones sobre la utilización de sustancias tóxicas para la vida, debe tenerse en cuenta a todos los interesados, no sólo a los accionistas de los *pooles* de siembra y a los compradores de su producción. También debe considerarse el desplazamiento y la muerte por inanición de las poblaciones originarias de las selvas a partir del acaparamiento de tierras sin respetar los títulos tradicionales y los modos de producción previos y alternativos. Además, los peones rurales –superfluos para este modo de producción hipertecnificada– son desplazados de los campos sojeros y condenados a la pauperización en los cinturones precarios de las grandes urbes. Asimismo, los efectos del desmonte y del monocultivo sobre el suelo y el ambiente en general y el consiguiente aumento del valor de la tierra y de los productos agrícolas en general, con el consecuente riesgo alimentario, son datos más que suficientes para plantear que se requiere una investigación interdisciplinaria, en los términos y con la aproximación metodológica que propone Rolando García.¹⁹ Esta metodología fue construida precisamente a partir de la investigación de la “sorgorización” en la región del Bajío de México, con el objeto de poder establecer una política integral que contemple “la realidad

¹⁹ Al respecto puede verse García, Rolando, *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*, Barcelona, Gedisa, 2006.

socioeconómica, cultural, política y física de la región” y brinde resultados que permitan ser traducidos en regulaciones que posibiliten articular las pretensiones en conflicto bajo el paraguas que brindan los derechos fundamentales reconocidos y positivados que se deben respetar, garantizar, proteger y promover.

Asimismo, al momento de definir políticas, se requiere de procesos públicos de decisión que complementen las previsiones proporcionadas por la investigación interdisciplinaria, la cual es condición necesaria, superadora de los enfoques unidimensionales, pero aún insuficiente. Stiglitz pone de manifiesto que, en buena medida, muchas de estas situaciones se podrían prever si fueran sometidas al escrutinio público en las instituciones democráticas correspondientes y en instancias de participación de los afectados:

“Con frecuencia me preguntan cómo personas inteligentes, incluso brillantes, habían podido diseñar políticas tan desastrosas. Una razón es que esas personas no utilizaban una ciencia económica correcta (...). La otra es que las personas inteligentes corren más riesgo de hacer estupideces cuando se cierran a la crítica y los consejos del exterior (...). Si el FMI y el Departamento del Tesoro hubieran aceptado el escrutinio público [el cual incluye los elementos históricos, políticos, culturales, de integración social, valorativos, etc.], es posible que su demencia hubiera quedado esclarecida mucho antes.”²⁰

En otros términos, la perspectiva de los organismos multilaterales de crédito constituye un enfoque tecnocrático y autoritario sustentado en una racionalidad instrumental que desconoce las diferencias, las posibilidades del respeto y el reconocimiento recíproco, la importancia de las instituciones democráticas como marco institucional para canalizar las diferencias y las preferencias basadas en los estilos de desarrollo y en la pluralidad histórica y cultural que pueden expresarse a través de esas instituciones. Mirando hacia nuestra propia realidad argentina, la investigación interdisciplinaria y la discusión pública sobre la sojización transgénica y sus consecuencias es una asignatura pendiente.

Pero no podemos perder de vista que la racionalidad estratégico-instrumental imperante en el pensamiento económico se nutre de una tradición de pensamiento naturalizada en nuestra cultura. Por ello se requiere realizar una suerte de genealogía de esa matriz hobbesiana para comprender el sustrato en donde arraiga la concepción reductiva del hombre como *homo economicus*.

²⁰ Stiglitz, Joseph, *op. cit.*, pp. 59-60.

Capítulo 2

La matriz hobbesiana y su utilización política¹

2.1. El paradigma económico de la política

El presente capítulo pretende realizar una aproximación a la influencia difusa de la concepción hobbesiana sobre nuestra matriz cultural, de manera de exhibir que el *homo economicus* –a pesar de no haberse denominado de esta forma hasta luego de los trabajos de John Stuart Mill– es el modo de autocomprensión más arraigado en nuestra cultura.

En plena avanzada neoliberal, James Buchanan, uno de los inspiradores de la teoría de la *elección pública*, divulga un artículo en el que plantea un cambio de paradigma en la teoría política, el cual vendría a reemplazar al paradigma rousseauiano preexistente. Esta “revolución teórica” –a la cual dice concebir en términos kuhnianos– surge de aplicar la teoría económica a la ciencia política, más precisamente la teoría económica de raigambre neoclásica.² Para Buchanan, si este paradigma no logró imponerse como tal, fue por una suerte de obstáculo epistemológico que consiste en concebir a la política meramente como el uso de la coerción desde un horizonte normativo y no como un intercambio. A

¹ El presente capítulo realiza una síntesis de dos artículos publicados, a saber, “Usos y abusos de la matriz hobbesiana”, en María Liliana Lukac (comp.), *Perspectivas latinoamericanas sobre Hobbes*, Buenos Aires, Educa, 2008 y “Las limitaciones de la matriz hobbesiana en la actualidad política”, *Revista DoisPontos*, Curitiba, São Carlos, vol. 6, n. 3 – especial, p. 99-133, abril, 2009. Se retoman algunos aspectos sobre el pensamiento de James Buchanan de una sección ya expuesta en *La democracia atrapada*, que complementa otros aspectos de su pensamiento vertidos en los artículos mencionados.

² Buchanan, James, “Política sin romanticismos”, en *Ciencia Política* N°7, Bogotá, 1987.

su juicio, “sólo cuando el postulado del *homo economicus* se combina con el paradigma de la política como intercambio surge de la desesperanza una ‘teoría económica de la política’.³ Este paradigma —afirma Buchanan— tuvo entre sus más importantes antecedentes a Thomas Hobbes en el siglo XVII, a Wilfredo Pareto en el siglo XIX y a Joseph Schumpeter en el siglo XX. Pero —desde su punto de vista— esas concepciones no lograron imponerse y constituirse como paradigma de la ciencia política por la ceguera de teorías político-filosóficas como la rousseauiana. En ese sentido, si una concepción como la hobbesiana no logró imponerse fue por la ceguera epistemológica de filósofos políticos que no habrían comprendido que el punto de partida de toda ciencia política es el comportamiento del *homo economicus*.

Los teóricos de la elección pública, Buchanan y Tullock, en su obra fundacional, *El cálculo del consenso*, expresan sin asomo de duda que concepciones políticas como la de Rousseau o cualquiera de sus reelaboraciones contemporáneas —entre los que se incluye indudablemente a Rawls— resultan inconducientes. El problema del paradigma rousseauiano es que pretende, a su juicio, regular lo que *es* desde un *deber* abstracto que no tiene en cuenta la positividad. Este no es un problema de Rousseau —afirman— sino de la mayor parte de la filosofía política, la cual más bien constituiría una moral política antes que una teoría. En cambio, una teoría política que realmente pretenda producir efectos y transformaciones debe establecerse desde la ciencia positiva. Por eso afirman que “tratamos de aprender cómo funciona el mundo para hacerlo funcionar mejor, para mejorar las cosas; esto es tan válido para la ciencia física como para la ciencia social.”⁴ No puede negarse que esta expresión puede parangonarse con la Tesis 11 sobre Feuerbach que Marx y Engels exponen en *La Ideología Alemana*, pero esta es una tesis del neoliberalismo que viene a iluminar el camino que debería seguirse en un mundo en el cual la política debe renunciar a un

³ Buchanan, James, *Ensayos sobre economía política*, México, Alianza, 1990, p.35.

⁴ Cf. Buchanan, James y Tullock, Gordon, *Los límites del consenso*, Barcelona, Planeta, 1993, p.360. Considerar organicista a Rousseau surge de una lectura jacobina de este autor, que ve a la voluntad general como una voluntad homogénea. De todos modos, la escuela del *Public Choice* no acepta siquiera la noción de interés general. Para Rousseau, sin embargo, la voluntad general es intencional. Cualquier voluntad encarna la voluntad general en la medida en que quiere el interés general (*Contrato social*, Libro II, cap.1). Esta definición rousseauiana permite distinguir al ciudadano del burgués. Siguiendo el razonamiento de Rousseau, cuando se vota y cuando se ocupan cargos públicos, se debe decidir en términos del interés general, de lo contrario surge la corrupción, en la medida en que se obra como burgués donde se debe obrar como ciudadano y cuando se procura el interés particular en el ejercicio de la función pública o en una votación, en la que se supone que se busca el interés público.

sustento normativo, perder su autonomía relativa y asumir su subordinación al libre mercado. La transformación lograda por la revolución neoliberal está a la vista. Examinemos algunos aspectos de la teoría que la sostiene.

Para esta perspectiva, el concepto de “voluntad general” de Rousseau, y los excesos cometidos en su nombre constituyen aquello que la teoría política debe reemplazar si quiere ser efectiva. Para la escuela de la “elección pública”, desde su concepción metodológica individualista, las elecciones colectivas son meramente el producto de las decisiones individuales. En consecuencia, no hay modo de distinguir en sus fundamentos las decisiones privadas de las decisiones públicas como pretenderían concepciones como la de J.J. Rousseau, a la que califican de organicista por su concepto de “voluntad general”. Tanto en las decisiones privadas como en las públicas, el individuo busca maximizar los beneficios o minimizar los costes. Se trata de una modelización que concibe a los hombres como individuos abstraídos de su ámbito comunitario y, a su vez, reduce a esos individuos desarraigados a solo uno de sus posibles comportamientos: maximizar ganancias o minimizar costes en el mercado.⁵

La escuela de la elección pública considera que la decisión epistemológica por un individualismo metodológico *wertfrei* libera a la ciencia política de los componentes valorativos de la filosofía política posibilitando así construir una teoría política auténticamente eficaz. La confluencia de las decisiones individuales conducirá a una elección colectiva que culminará en un pacto unánime que fije las reglas básicas del funcionamiento social de manera tal que los individuos eviten cargar con los costes de las externalidades.⁶ Está claro que la teoría de Buchanan se inscribe en el proyecto neoliberal de instaurar al mercado como institución suprema, responsabilizando a la política de las externalidades: los costos sociales y ambientales del libre mercado.

Para Buchanan, esta aplicación de la teoría de los juegos al ámbito de lo político significa un avance de la teoría política frente a una búsqueda del “interés

⁵ A la fragilidad metodológica de la teoría económica neoclásica se refiere el ineludible libro de Mark Blaug: *La metodología de la economía o cómo explican los economistas*, Madrid, Alianza, 1985. Allí muestra cómo los comportamientos que se apartan del modelo son considerados distorsiones. Sin embargo, esos factores “distorsivos” terminan echando por tierra las predicciones de los economistas en tanto no los incluyen como variables atendibles por no considerarlos relevantes.

⁶ “El individuo encontrará provechoso examinar la posibilidad de organizar una actividad colectivamente cuando se espere que pueda incrementar la utilidad individual a través de la acción colectiva de dos formas distintas. En primer lugar, la acción colectiva puede eliminar algunos de los *costes externos*. En segundo lugar, la acción colectiva puede ser necesaria para asegurar algunos *beneficios externos* o adicionales que no pueden asegurarse a través del comportamiento puramente individual”. Buchanan y Tullock, *El cálculo del consenso*, p. 70.

público” que se considera tan quimérica como la búsqueda del Santo Grial.⁷ En última instancia, los filósofos políticos moralistas –a su juicio– concebirían a la política como un juego de suma cero en el cual la búsqueda individual de beneficios supone pérdidas para los demás. Concebir a la política desde la teoría ortodoxa de los mercados significa, en cambio, pensarla como un juego de suma positiva –afirman los teóricos de la elección racional– como si el mero crecimiento económico garantizara que no habrá más perdedores.⁸

Contra los sucesores de Rousseau que plantean intereses universalizables compartidos en la cultura pública, para la teoría de la elección pública sólo podría hablarse de “interés público” si se describe completamente una función de bienestar social. Pero para ello se requiere incluir juicios de valor sobre qué es lo “mejor” o lo relativamente “mejor”. Esto significa que puede haber tantas funciones de bienestar social como individuos haya en el grupo, con lo cual un planteo sobre el “interés público” pierde utilidad por la dispersión de intereses que pueden existir.⁹ Sólo existen los juicios de valor en términos individuales, pero no suprapersonales, como si no existiera la cultura públicamente compartida. Por ello sólo puede hablarse de interés público atendiendo una función de bienestar social en sentido de la optimalidad paretiana: una situación desde la que no se puede hacer ningún cambio sin perjudicar por lo menos a un individuo del grupo. La mejora paretiana potencial aparece como criterio de toda función de bienestar y es suficiente –desde esta perspectiva– para justificar la racionalidad de una elección colectiva y para evaluar a una situación como mejor que otra. En ese criterio, el bienestar social no se vería afectado por la mayor concentración económica ni por el aumento de la desigualdad, siempre y cuando no haya más desocupados que los que hay, ni bajen los ingresos más bajos de la pirámide social, en una sociedad piramidal.

Buchanan, economista devenido cientista político, diez años después de *El cálculo del consenso*, ya se asume como todo un filósofo político. En *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan* intentará una justificación

⁷ *Ibidem*, p. 38.

⁸ Más allá de Rousseau, si bien Buchanan toma en cuenta el recurso al velo de ignorancia rawlsiano para justificar el equilibrio fiscal y el recorte del “gasto” social, no lo tiene en cuenta a la hora de examinar la reelaboración del concepto de “voluntad general” en términos de “razón pública”. Rawls parte de otorgar plausibilidad al concepto de *homo economicus*, para luego limitar sus apetencias mediante el método crítico de la posición original, en la cual se someten a crítica los diferentes juicios de valor que existen en la cultura pública. Al respecto nos referimos en Javier Flax, *La democracia atrapada. Una crítica del decisionismo*, Capítulo 8.

⁹ Cf. *op.cit.*, p. 325.

contractualista del poder del Estado y del derecho reivindicada como de inspiración hobbesiana, aunque con importantes diferencias.¹⁰ Una de ellas es que, a la inversa de Hobbes, no admite la instalación de un poder ilimitado. No es nuestro propósito exponer las características del contrato constitucional de Buchanan, sino señalar algunas dificultades que entraña su concepción pretendidamente *wertfrei* o avalorativa. La consigna sería: “volvamos a Hobbes”, pero no al Hobbes autoritario.

Recordemos que en la argumentación de Hobbes el poder ilimitado de la espada pública permitía arribar a un pacto de sujeción ante la desconfianza de los individuos en estado de guerra. Aunque contempla la posibilidad de un pacto por *institución*, los problemas teóricos que genera la *desconfianza* lo inclinan a sostener la prioridad del pacto por *conquista*. Para Buchanan el contrato tiene por objeto –como en Hobbes– salir de una situación de anarquía mediante un acuerdo unánime de desarme de todos los participantes que limite las acciones en defensa y ataque, como paso previo a un reconocimiento recíproco del derecho de propiedad que establezca una clara protección sobre los bienes de cada uno. Esto será posible en la medida en que represente para todos y cada uno una mejora con relación a la situación de anarquía. El problema es que al no admitir el poder ilimitado que instituye la soberanía, en el estado de naturaleza existen relaciones de fuerza empíricas que pueden ser de lo más diversas y difícilmente conduzcan a un acuerdo tal. Precisamente la *desconfianza* hace que el mero cálculo de utilidades no sea suficiente para alcanzar acuerdo alguno, porque –como dice Hobbes– cada uno intenta anticiparse a los demás.¹¹

No queda claro entonces cómo se puede llegar a una situación contractual bajo supuestos hobbesianos si no es mediante un *pactum subjectionis*. Si no es posible introducir valoraciones colectivas de algún tipo y el pacto debe construirse desde situaciones fácticas concebibles como la de un “equilibrio natural”, parece poco viable que se alcance un pacto social y que el mismo se mantenga. Frente a la situación de inseguridad y desconfianza, algunos preferirán confiar en sus propias fuerzas para la producción y la defensa, otros preferirán dedicarse al saqueo, otros preferirán dedicarse a vender protección, otros querrán comprar protección, etc.¹²

¹⁰ Buchanan, James, *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*. University of Chicago Press, Chicago, 1975.

¹¹ Hobbes, Thomas, *Leviathan*, Capítulo XIV.

¹² Sobre este punto tuvimos en cuenta el excelente análisis que realiza Reinhart Zintl en su artículo “Contrato sin presupuestos: James Buchanan”, publicado en Kern, L. y Muller, H. P., *La justicia, ¿discurso o mercado?*, Barcelona, Gedisa, 1992, p. 204 y ss.

Desde un punto de vista individualista metodológico que no admite valoraciones colectivas ni siquiera desde una perspectiva genética o constructiva, sólo es aceptable un criterio de preferencia como el que surge de una aceptación colectiva del tipo de la mejora paretiana potencial. En este caso, se podría hablar de preferencias “no valorativas” en la medida en que cuando se alcanza un “equilibrio natural” —en términos de Buchanan— se concibe una situación hipotética que puede ser considerada como “mejor” por todos los actores. En tal sentido, en una situación anárquica y, además, anómica todos podrían considerar preferible llegar a un armisticio para dedicarse pacíficamente a la producción, antes que continuar dedicados a la producción y a la guerra. En términos de la escuela de la elección pública, es una cuestión de costes. Por supuesto, a esto le cabe la ironía rousseauiana: tanto Hobbes como Buchanan están suponiendo, en un estado de naturaleza anárquico, la existencia de calculadores perfectos carentes de incertidumbre.

Pero sin tener en cuenta esta seria objeción y otras —por ejemplo, suponer que la elección racional es avalorativa— sigue pendiente el problema de la confianza. Por empezar, no todos se dedican a la producción y a la defensa, sino que algunos se dedican al ataque y al saqueo y no se ve por qué habrían de pactar. Y, si lo hicieran, no se entiende por qué serían confiables. Parecería obvio que este pacto le conviene a los más débiles. Las combinaciones de las alternativas fácticas concebibles son múltiples. Pero si el pacto es por institución y pretende fundarse en el mero interés, sin otros valores socialmente compartidos, parece convenir más a los saqueadores que a los productores. Mediante este pacto, los saqueadores —diría Rousseau— se convertirán en cleptócratas que se beneficiarán de las reglas acordadas, o bien porque las harán para garantizarse privilegios, o bien porque establecerán una situación de legalidad que asegure el cumplimiento de las reglas por parte de toda la sociedad, pero ellos mismos no se sentirán obligados por esas reglas, a las que le darán un uso meramente estratégico e instrumental para aumentar sus beneficios. Se trataría en realidad de un encubrimiento de la conquista. Por eso, todo este planteo podría indicar que la mano invisible tiene guante blanco.

Como estudiamos en otro trabajo, la concepción contractualista de Buchanan parece finalmente reconducir a una argumentación justificatoria de un pacto vano o inválido como el *pactum subjectionis* hobbesiano que Rousseau critica en el *Discurso sobre el origen y la naturaleza de la desigualdad entre los hombres* donde pone de manifiesto que el *homo economicus* no es el hombre en un conjetural estado de naturaleza, sino que se constituye como tal en el

mercado.¹³ Allí muestra cómo la leve desigualdad natural se transforma en enorme desigualdad artificial, a tal punto que se genera un antagonismo entre desposeídos y poseedores en primer lugar, y entre los poseedores entre sí, en segundo lugar. Es entonces cuando la economía necesita de una dominación de tipo hobbesiano que monopolice la violencia y asegure el orden: un Estado mínimo pero fuerte que proteja la propiedad y garantice los contratos. Estamos nuevamente en un pacto hobbesiano fundante de un poder ilimitado que ejercerá la coerción antes que la negociación, lo cual no parece ajustarse al paradigma que –Buchanan *dixit*– viene a reemplazar al viejo paradigma de la política.¹⁴ Frente a tantas dificultades no parece tan malo volver a Rousseau o, en todo caso, a sus expresiones contemporáneas. ¿Podemos pensar con Buchanan que si el paradigma de la ciencia política que propone no se extiende como tal es porque pensadores como Rousseau y sus sucesores contemporáneos tienen dificultades para comprender una concepción que reduce la política a los juegos de mercado? Muy por el contrario, si Rousseau tenía algo en claro, es que el ámbito de la política tiene como objeto poner límites a la desigualdad que genera la economía y para ello tiene que sostenerse la autonomía de la política frente a un mercado que pretende erigirse en institución suprema. Por ello denuncia tanto en el *Discurso sobre el origen y la naturaleza de la desigualdad*

¹³ Flax, Javier “Rousseau, propiedad y desigualdad”, en Margarita Costa (comp.), *Teorías filosóficas de la propiedad*, Oficina de Publicaciones del C.B.C.- OPFYL, 1997.

¹⁴ Buchanan expresa que la política debería concebirse en términos de “catalexis” o intercambio. A su juicio, “no hay fronteras que puedan trazarse entre la “economía” y la “política” o entre ‘mercados’ y ‘gobiernos’, y tampoco entre ‘el sector privado’ y ‘el sector público.’” (Resulta muy claro que es la fuente de inspiración del enfoque “principal-agente” que el neoliberalismo aplica a la función pública, asumiendo que el único interés de los agentes de gobierno es el interés pecuniario, particularmente el propio).

Sin embargo, luego admite que la política en el sentido de ejercicio del poder o la dominación es irreductible al intercambio: “la política se encargaría de todo el universo de relaciones no voluntarias entre las personas, aquellas relaciones que entrañen poder o coerción.” *Ensayos sobre economía política*, p. 28. Desde su punto de vista la política se basaría hasta “su descubrimiento” únicamente en la moral o en la coerción. En consecuencia, el programa sería reemplazar la coerción allí donde sea posible hacerlo. Entonces la política será intercambio y coerción, quedando afuera la moral (la cual comprende reductivamente en el sentido de valores tradicionales). La pregunta que cabe hacer entonces es, ¿cuál es el sentido de la política para Buchanan, sea como ejercicio del poder, sea como intercambio? La respuesta de Buchanan es que se requiere para garantizar un régimen de libre comercio, cf. *Ensayos sobre economía política*, p. 79. Allí realiza una manipulación de la concepción de Rawls que pone en boca de éste lo contrario de lo que sostiene Rawls, a saber, que los principios de justicia tienen por objeto ponerle límites a los abusos y a las desigualdades que genera el comercio libre.

entre los hombres y en el *Discurso sobre la economía política* al pacto hobbesiano como un pacto vano o inicuo, que consolida las enormes desigualdades políticas, económicas, sociales y culturales.¹⁵

2.2. La matriz hobbesiana de la cultura. La ficción del “estado de naturaleza”

Si aceptamos que el concepto kuhniano de paradigma tiene validez teórica, observamos que en las ciencias sociales –particularmente en la economía– *paradigma* significa, en cambio, *modelo* o *teoría alternativa*. Cuando pretende ser algo más que un modelo o una teoría alternativa, se transforma en *ideología*. Evidentemente, en el caso de Buchanan, se trata de justificar una teoría alternativa con la pretensión de instalarla como paradigma dominante mediante el cual se pueden explicar y solucionar todos los problemas de la política. En ese sentido, la concepción de Buchanan es un modelo con pretensiones hegemónicas que procura sobreponerse a las teorías alternativas de raigambre rousseauiana que constituyen efectivamente un obstáculo para tal fin.

Contra lo que afirma Buchanan, desde nuestro punto de vista, el paradigma económico de la política está instalado y mucho más profundamente de lo que él considera, al punto de convertir a la política en simple mercancía. No se trata meramente de un paradigma epistemológico, de una teoría alternativa que pretende constituirse como dominante. Tampoco se trata solamente de un programa de investigación en desarrollo –como gusta expresar Buchanan– sino de una matriz arraigada en lo más profundo de nuestra cultura, tanto en el plano simbólico como en el de las actitudes y en las prácticas sociales, a un punto tal que constituye un supuesto no tematizado ni por Hobbes ni por Buchanan. Desde este punto de vista, es Buchanan quien tiene un obstáculo epistemológico para aceptar que a la base de su teoría hay una cosmovisión y, en tal sentido, está lejos de ser neutralmente valorativa. El supuesto no tematizado, como dice Leo Strauss en *La filosofía política de Hobbes*, es la actitud moral que subyace a la filosofía política de Hobbes, la cual constituye el estrato

¹⁵ En el *Discurso sobre la economía política* brinda una clarísima definición del pacto inicuo: “Resumamos en cuatro palabras el pacto social de los Estados: Vosotros tenéis necesidad de mí, pues yo soy rico y vosotros sois pobres. Hagamos pues un pacto: yo permitiré que tengáis el honor de servirme a condición que me deis lo poco que os queda a cambio de la pena que me causará mandaros”. Rousseau, J.J., *Discurso sobre la economía política*, Madrid, Tecnos, 1985.

más profundo de la mentalidad moderna.¹⁶ Esa actitud moral a la que se refiere Strauss, es la que corresponde al hombre en el estado de naturaleza hobbesiano: un ser rapaz y asocial.

Strauss expresa que “La intención de Hobbes no es sólo exponer su concepción de la vida humana como expresión de su propia experiencia, sino sobre todo justificarla como la única concepción verdadera y universalmente válida. Si partimos de esta intención seremos capaces de captar las razones últimas de las contradicciones que pueden hallarse en sus escritos.”¹⁷

En la Introducción a *De Cive*, Hobbes admite que el único punto de su teoría política que no quedó demostrado es la superioridad de la monarquía sobre la democracia.¹⁸ Pero son varias las cuestiones no demostradas y las inconsistencias en la obra de Hobbes.¹⁹

No es nuestro propósito buscar con obsesión logicista la coherencia interna de una obra extraordinaria, que por sus aportes no merece miradas estrechas. Nos parece interesante desde nuestra actualidad cultural volver nuestra mirada sobre algunos supuestos no revisados de su concepción. Y nos interesa hacerlo porque esos supuestos subsisten en el pensamiento contemporáneo, constituyendo lo que podríamos denominar una *matriz hobbesiana* que envuelve nuestra cultura y, por lo tanto, requiere ser criticada, en tanto naturaliza un enfoque contingente sobre la conflictividad humana.

¹⁶ “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, Leo, *La filosofía política de Hobbes*, Buenos Aires, FCE, 2006, p. 26.

¹⁷ *Ob. cit.*, Prefacio, p.13. Más adelante agrega Strauss “Hobbes fue el primero en experimentar la necesidad de buscar una *nuova scienza* del hombre y el Estado, y tuvo éxito en su búsqueda. Sobre esta nueva doctrina se asienta expresa o tácitamente todo el pensamiento moral y político ulterior. Para señalar su importancia política, uno puede poner énfasis en el hecho de que el ideal de civilización en su forma moderna, tal ideal tanto del desarrollo burgués-capitalista como del movimiento socialista, fue fundamentado y expuesto por Hobbes con toda claridad, profundidad y sinceridad no igualada antes ni después.” Introducción, p. 21.

¹⁸ “Aunque traté en el capítulo X de convencer a mis lectores con algunos argumentos de la superioridad de la monarquía sobre las otras formas de gobierno, y confieso que es el único punto de este libro que no queda asentado sino como probable, sin embargo afirmo en todas partes de modo expreso que se debe atribuir idéntica potestad a cualquier clase de gobierno.” *De Cive*, Introducción.

¹⁹ En los capítulos 1 y 2 de *La democracia atrapada. Una crítica del decisionismo*, nos referimos a algunas de las tensiones de la argumentación hobbesiana.

Precisamente, para escarbar ese estrato más profundo de la mentalidad moderna vamos a retrotraernos al punto de partida de la argumentación hobbesiana: el supuesto estado de naturaleza como estado de guerra efectiva o virtual.

Como es bien sabido, ese estado de naturaleza es una ficción de la que se vale metodológicamente para observar de qué manera se comportaría el hombre si careciera de gobierno alguno: “Es necesario, no desmontar el Estado, pero sí considerarlo como si lo estuviese.”²⁰ Hagamos “como si” el Estado estuviera disuelto. Este “como si” exhibe la forma en que la disolución del Estado dejaría a los hombres en su condición natural, sin otra limitación que la de sus propias posibilidades. El punto de partida de su construcción es entonces el de un estado de naturaleza concebido como *estado de guerra* entre individuos atomizados, liberados tanto a su natural codicia como a su razón natural, concebida como mera calculadora de utilidades, es decir, como razón instrumental. Sin Estado, el hombre aparece como incapaz de sociabilidad, en oposición a la sociabilidad natural que sostenía la tradición aristotélica, más tarde la concepción de David Hume y, más recientemente, los estudios etnológicos.

Como veremos, la modelización neoliberal de Buchanan que examinamos más arriba es deudora de la modelización hobbesiana. En el modelo hobbesiano, el movimiento del hombre está motivado por su deseo y sólo cesa con la muerte. Mientras tanto, siempre quiere poder más. Es esta continua extensión de su poder es la que lo conduce a competir con los otros, quienes también buscan extender su poder. El individuo es una lucha de pasiones. Su voluntad —su *yo quiero*, como la denomina— es el deseo último resultante de la deliberación entre sus diferentes deseos y temores. La razón le permite prever el futuro y ello hace que a diferencia de los demás animales, su apetito no sea finito, a partir de las determinaciones directas de las impresiones externas. Por el contrario, el apetito humano es infinito. Por eso, como lee Strauss en clave hegeliana, más que la autoconservación de las obras políticas posteriores, pesa en Hobbes el “afán de preeminencia sobre los otros”, la necesidad de “ser el primero” —que sostiene en *The Elements of Law*— la cual conduce a una inevitable lucha a muerte.²¹ La autoconservación ya no puede ser cooperación, sino que será necesariamente una competencia que conduzca a la supervivencia del más apto.²² Esto resulta

²⁰ Hobbes, Thomas, *El ciudadano*. Edición bilingüe a cargo de Joaquín Rodríguez Feo. Madrid, Debate, 1993, sobre la edición del texto latino a cargo Howard Warrender, *De Cive*, Oxford, Clarendon Press, 1983. Prefacio, p. 8.

²¹ Cf. Leo Strauss, *op.cit.*, pp. 35 y ss.

²² Ashley Montagu, en su libro *La naturaleza de la agresividad humana* se ocupa de desarmar con evidencia empírica los presupuestos del darwinismo social. “El darwinismo social extendió

claro cuando no hay un horizonte de escasez y se continúa acaparando en el contexto de una lógica de la competencia desenfrenada. La angurria pasa a ser una condición de la autoconservación y la competencia se convierte en una férrea lógica interactiva que modelará la sociedad en clave de mercado, institución suprema a la cual se deberá subordinar cualquier otra institucionalidad.

El modelo antropológico que construye Hobbes es —como sostiene Buchanan— el del *homo economicus*, vigente en el liberalismo económico. Recordemos que Hobbes expresa contra sus críticos que el hecho de que el hombre sea un ser codicioso, no significa que sea malo *por* naturaleza, sino que es malo *en* el estado de naturaleza en el cual se ve forzado a ejercer la violencia. Que el hombre tenga deseos y busque satisfacerlos no constituye maldad alguna.²³ La maldad aparece cuando ese deseo sobredetermina la voluntad al punto de ejercer violencia sobre el otro para someterlo. La maldad no es atribuida a la “naturaleza humana”, sino a la conflictividad que se genera mediante la competencia, abonando así la tesis de Strauss. Pero esa competencia parece ineludible en el estado de naturaleza hobbesiano y no queda claro que el Estado político la contenga suficientemente. Como señala Rousseau en el *Discurso sobre el origen y la naturaleza de la desigualdad entre los hombres*, el estado de guerra no corresponde a un auténtico estado de naturaleza, sino a una sociedad mercantil en la cual es el incremento de la desigualdad económica y política el que conduce al aumento de la conflictividad. Con lo cual, el estado de guerra no es tan hipotético, sólo que no corresponde al estado de naturaleza.

el concepto del estado de guerra de la naturaleza —en el mejor de los casos un concepto dudoso— al estado de guerra del mercado, usando una analogía totalmente falsa y dando al incipiente mundo industrial de aquella época una justificación científica para la competitividad libre y no regulada... La ‘supervivencia del más apto’ fue para los potentados industriales la inspiración y justificación inmediata de sus políticas y acciones: por una parte, el crecimiento explosivo en la industrialización de la sociedad, que naturalmente fue visto por los beneficiarios como ‘progreso’; por otra parte, aprobación social de las cualidades personales que hacían esto posible: ambición personal, codicia, auto-engrandecimiento, competitividad, explotación de los demás e indiferencia para con las desdichas de éstos. Si la sociedad es efectivamente una batalla por la supervivencia, las reglas que prevalecen son las de la guerra: al vencedor el botín, la derrota al perdedor.” Montagu, Ashley, en *La naturaleza de la agresividad humana*, Madrid, Alianza, 1990, Cap. 3, “El darwinismo social: una historia al caso y una nota precautoria”, pp. 48-49.

²³ Como explica bien Strauss, las teorías características de Hobbes son “la negación de que el ‘altruismo’ sea natural, las tesis sobre la naturaleza rapaz del hombre, la guerra de todos contra todos como condición natural de la humanidad”. *Op. cit.* p. 24.

2.3. La naturalización de la competencia y de la desconfianza

Por una cuestión de economía expositiva no vamos a insistir en el tipo de interacción que se genera en ese estado de naturaleza. Simplemente diremos que éste es asimilado a un estado de guerra debido a la competencia por los mismos bienes, realimentada por una desconfianza que impide llegar a un acuerdo horizontal. Esa desconfianza, segunda causa de la guerra, se transforma en una lógica de la desconfianza que se realimenta continuamente en un juego en el cual cada uno busca ser respetado y temido por los demás, como forma disuasiva que evite cualquier intento de agresión. Por eso, aun cuando no se esté efectivamente luchando, toda esta disposición a la confrontación causada por la competencia, realimentada por la desconfianza y consolidada por la búsqueda de una reputación y de respeto, significa un estado de guerra latente o manifiesto en el que siempre se está en peligro de muerte violenta. Si se llega a esta situación –piensa Hobbes– es porque se carece de leyes que limiten las pasiones de los hombres y de un gobierno que las haga cumplir mediante el último recurso a su “espada pública”. Sin la coerción, en el esquema hobbesiano es impensable la autolimitación de las pasiones.

Es necesario enfatizar la importancia que tiene la desconfianza para Hobbes en la génesis y en la realimentación de la conflictividad social. Es la desconfianza la que impide alcanzar un acuerdo para resolver la conflictividad extrema y posibilitar una interacción social pacífica. Para Hobbes, la única manera de romper la lógica de la desconfianza y la incertidumbre consecuente consiste en establecer una autoridad que centralice la capacidad legislativa y administrativa y tenga el monopolio de la fuerza para lograr el cumplimiento, tanto del contrato social como de los contratos entre particulares. En este contexto argumentativo la competencia y la desconfianza son elementos imprescindibles para la fundamentación hobbesiana del poder soberano, pero no son ineludibles en sí mismos: no resulta evidente que una situación de escasez conduzca inexorablemente a la competencia. Tampoco resulta evidente que la desconfianza sea insuperable. Una pregunta que queda sin respuesta en el planteo hobbesiano –como no se recurra de nuevo a la “espada pública” – es: ¿por qué habría de confiarse en el buen uso de la autoridad soberana y no temer sus probables abusos como si no existieran alternativas al problema del orden?

La cuestión, entonces, es explorar si la competencia y la desconfianza son insuperables o si son alternativas contingentes y, en consecuencia, superables mediante otras respuestas. Si en el mismo contexto son posibles la cooperación

y la construcción de confianza –mediante la autolimitación del propio interés o mediante aproximaciones sucesivas, por ejemplo–, entonces Hobbes, al ocluir esas posibilidades, transforma en *necesarias* interacciones sociales meramente *contingentes*.

Desde perspectivas alternativas, la conceptualización hobbesiana del problema del orden político reposa en el supuesto de la exclusividad de la competencia, frente a la cooperación, por encontrarse en un contexto de desconfianza irreductible. A nuestro juicio, la matriz hobbesiana deriva de la reificación de un enfoque metodológico, que se independiza del contexto de la teoría del propio Hobbes, hasta transformarse en darwinismo social. No se trata de una relación causal, sino de dos fenómenos generados en un mismo contexto de emergencia. Está claro que ya sea en el estado de naturaleza o en el mercado, en cualquier caso en el esquema hobbesiano la función del Estado es pacificadora: viene a ponerle límites a los apetitos mediante la ley para garantizar la seguridad de todos. Si Hobbes describe un darwinismo social en el estado de naturaleza, la función de la política es ponerle límites, según algunos intérpretes de Hobbes o, tal vez, consolidar la desigualdad mediante el pacto de sujeción, como entienden otros, el cual establecerá una sociedad piramidal y estratificada, pero pacificada en la medida en que se brinde seguridad a todos.

Pero la asimilación del estado de naturaleza a un estado de guerra, y la comprensión de la competencia y la desconfianza como instancias irreductibles a cualquier interacción social horizontal son antecedentes del darwinismo social imperante, en el cual la economía y no la política –para algunos en vías de extinción– es la continuación de la guerra por otros medios. De allí que para algunos autores resulte de lo más natural pretender construir una teoría económica de la política.

Esto queda plenamente clarificado, a nuestro juicio, si se toma en cuenta el análisis que Karl Polanyi realiza de la creación del mercado de trabajo mediante la transformación del trabajo en mercancía. Para ello se refiere a la *Disertación sobre la Ley de Pobres* de Joseph Townsend (1786), en la cual se cuestiona los subsidios establecidos para cubrir las necesidades básicas de la población pauperizada en el contexto de las grandes transformaciones económicas y demográficas emergentes de la primera revolución industrial.

Al establecer Polanyi la influencia que tiene la *Disertación* de Townsend en el pensamiento de autores como Malthus y Darwin, pone de manifiesto el eslabón perdido entre el pensamiento hobbesiano y el darwinismo social. Townsend realiza un relato ficcional del equilibrio natural o balance que se

produce entre cabras y perros abandonados en la isla Juan Fernández. De ese experimento ficticio infiere que “Es la cantidad de alimento la que regula el número de la especie humana.” Como expresa Polanyi, se construye una matriz que carece de base empírica:

Pero el paradigma no depende del apoyo empírico: la carencia de una autenticidad de anticuario no puede restar nada al hecho de que Malthus y Darwin debieron su inspiración a esta fuente: Malthus la aprendió de Condorcet, Darwin de Malthus. Pero ni la teoría de la selección natural de Darwin, ni las leyes de la población de Malthus, podrían haber ejercido ninguna influencia apreciable sobre la sociedad moderna de no haber mediado las máximas siguientes que Townsend dedujo de sus cabras y perros y que deseaba aplicar a la Ley de Pobres:

‘El hambre domará a los animales más feroces, les enseñará decencia y civilidad, obediencia y sujeción, al más perverso. En general, es sólo el hambre lo que puede agujonearlos y moverlos [a los pobres] a trabajar; pero nuestras leyes han dicho que los pobres no tendrán hambre jamás. Debemos confesar que las leyes han dicho también que los pobres serán obligados a trabajar. Pero entonces la restricción legal se atiende con grandes problemas, violencias y ruidos; crea mala voluntad y nunca puede producir un servicio bueno y aceptable; en cambio, el hambre no es sólo pacífica, silenciosa, una presión constante, sino que, como la motivación más natural para la industria y el trabajo, induce los esfuerzos más poderosos...’²⁴

Luego de citar a Townsend, Polanyi continúa explicando que la nueva economía política deriva de ese autor los principios del gobierno mínimo, dejando de lado la perspectiva de Adam Smith, quien jamás renunció a regulaciones elementales y a principios éticos en la base del orden social. “En la Isla de Juan Fernández no había gobierno ni ley; y sin embargo había un balance entre cabras y perros”.

En el contexto de nuestra argumentación, también se transforman los fundamentos de gobernabilidad fundados en la perspectiva hobbesiana. Efectivamente, Polanyi añade que en la *Disertación* está el punto de partida de una nueva politología, la que acompañaría a la economía neoclásica:

Hobbes había sostenido la necesidad de un déspota porque los hombres son *como* bestias; Townsend insistió en que los hombres son *efectivamente* bestias, y que precisamente por esa razón sólo se requiere un mínimo de

²⁴ Polanyi, Karl, *La gran transformación*, p. 167.

gobierno. Desde este punto de vista novedoso, una sociedad libre podría considerarse integrada por dos razas: la de los propietarios y la de los trabajadores. El número de estos últimos estaba limitado por la cantidad de alimentos; y mientras que la propiedad estuviera segura, el hambre los impulsaría a trabajar.²⁵

Esta genealogía de la *matriz hobbesiana* permite comprender cómo se construye el paradigma económico de la política, que se funda en una comprensión de la interacción humana bajo el modo de la reciprocidad negativa.

Como expresa Eligio Resta, el problema de la incertidumbre en la interacción social concebida desde la racionalidad estratégica es planteado en términos de una doble contingencia (cada uno proyecta el rol del otro para anticipar sus posibles acciones). Esta doble contingencia se desenvuelve en el contexto de lo que se denomina “modelo social de la envidia” –coincidente con la perspectiva de Strauss– en el cual la reciprocidad asume el modo de una reciprocidad negativa: no te agredo si no me agredes, deseo poseer y deseo que el otro no posea, etc. El resultado de esas expectativas negativas es el agobiante problema hobbesiano del orden. Este modelo de la reciprocidad negativa –expresa Eligio Resta– se ha convertido en un modelo interpretativo general de los juegos de interacción en el cual la identidad de los actores es una identidad autocentrada y potencialmente conflictiva. Dice Resta, coincidiendo con lo expresado hasta aquí:

Estos juegos de reciprocidad [negativa] íntegramente contruidos sobre una *self-centered observation* son hobbesianos también por lo que la tradición cultural de la modernidad expresa por medio de Hobbes. En otras palabras, reflejan el modo a través del cual la modernidad leía su problema del orden social...²⁶

²⁵ *Ibidem*, pp. 168-169.

²⁶ “Parsons y Simmel señalan un aspecto decisivo cuando reintroducen la interacción entre los individuos en un esquema de reciprocidad, por una parte, incierto y contingente y, por la otra, dentro de ‘formas’ dictadas por tradiciones culturales. Estos juegos de reciprocidad [acá es negativa] íntegramente contruidos sobre una *self-centered observation* son hobbesianos también por lo que la tradición cultural de la modernidad expresa por medio de Hobbes. En otras palabras, reflejan el modo a través del cual la modernidad leía su problema del orden social y se representaba como sistema social; y esto no ha escapado a la lectura que de ello ha hecho Parsons. En ciertos aspectos se trata de *el* problema de la modernidad que en Hobbes se expresa con una precisa formulación y un resultado en términos de soberanía, lo cual aquí estamos intentando aclarar.” Eligio Resta, “La violencia ‘soberana’”, en Roberto Bergalli-Eligio Resta (comps.), *Soberanía, un principio que se derrumba*, Buenos Aires, Paidós, 1996, p. 20.

Asimismo, esta genealogía de la *matriz hobbesiana* permite comprender cómo se construye el paradigma económico de la política. El papel del Estado será el de un Estado mínimo que garantice la seguridad de los propietarios y de los contratos, pero renuncia al concepto de seguridad social, dejando a la población más vulnerable librada a su suerte.

2.4. La superfluización de la “población excedente”. Somera tipología de los posibles comportamientos de los superfluizados

En la actualidad, en la medida en que las nuevas formas de producción no la requieren, la población denominada “excedente” se convierte en improductiva desde la perspectiva de productividad de la economía neoclásica —y es considerada innecesaria, inútil, superflua, en términos de Hanna Arendt.

Recordemos que el fenómeno de la superfluidad fue tratado por Hanna Arendt en *Los orígenes del totalitarismo*.²⁷ El superfluo es considerado un delincuente posible y, por lo tanto, el superfluo es convertido en enemigo por los dominadores. Como sabemos, para Arendt este “desplazamiento semántico” termina en el horror de los campos de concentración nazis, en la eliminación sistemática de los superfluos.

En su libro *El horror económico* Viviane Forrester retoma los conceptos y el léxico de Arendt para referirse al horror actual. Forrester afirma que:

En el curso de la historia la condición humana muchas veces recibió peores tratos que ahora, pero eso sucedía en sociedades que necesitaban a los seres vivos para subsistir. Grandes masas de seres vivos subalternos.

Esto ya no es así. Por eso se vuelve tan grave —en la democracia, en tiempos en que se posee la experiencia del horror y, como nunca antes, los medios para ser socialmente lúcido— es gravísimo observar el rechazo inexorable de quienes ya no son necesarios, no para los demás hombres sino para una economía de mercado en la que han dejado de constituir una fuente potencial de ganancias. Y se sabe que no volverán a serlo.²⁸

Viviane Forrester termina su libro con una enorme preocupación vinculada con la parálisis que genera el “miedo al miedo”, “el miedo a la desesperación”.

²⁷ Cf. Arendt, Hanna, *Los orígenes del totalitarismo*, vol. 3, Madrid, Alianza, 1987, p. 489 y ss.

²⁸ Forrester, Viviane, *El horror económico*, Buenos Aires, FCE, 1997, p. 149.

Sin embargo, hay un reflujo en los *corsi e ricorsi* de la historia. Si bien ya no son ni siquiera el “ejército de mano de obra desocupada”, estos “superfluos” ya no son las “bestias” manipulables de Townsend, sometidas por el hambre. Por el contrario, adquieren diversos comportamientos que se pueden tipificar en pasivos, activos y reactivos. Los comportamientos pasivos consisten en la resignación por la misma naturalización de la desigualdad, por parte de los oprimidos. Como decía Paulo Freire en su *Pedagogía del oprimido*, los oprimidos asumen la conciencia de los opresores, pero lo hacen de diferentes modos. Entre los comportamientos activos están los movimientos sociales, en general, actualmente no violentos.²⁹ Pero también están las conductas reactivas delictivas que tampoco aceptan el disciplinamiento social, pero recurren a la violencia e, incluso, al crimen organizado. Obviamente –como diría Robert Merton– los modelos sociales de éxito que se ofrecen conducen a conductas anómicas, tanto más con la potenciación que los *massmedia* realizan de esos modelos exitosos de vida. Quienes no pueden alcanzarlos recurren a conductas desviadas. Pero también hay anomia por falta de educación y del consecuente desarrollo cognitivo y moral, en términos de Lawrence Kohlberg.³⁰ Soslayar estas cuestiones en la explicación de la génesis del narcoterrorismo conduciría a pretender sostener que frente al crimen organizado alcanza con una política represiva, sin atender a las causas actuales de la superfluización. Entre ellas, la ausencia activa de políticas preventivas e inclusivas y la pérdida de responsabilidad social de los Estados, debido a la concepción neoliberal de los mercados autorregulados que tiende a la eliminación del Estado de Bienestar, como consecuencia de la lógica económica y política en la que se desenvuelve la actual fase de la globalización, signada por la Nueva Ley de Gresham.

Quiero finalizar este apartado con una cita del filósofo argentino José Pablo Feinmann, quien en 1998 publicó *La sangre derramada*, un ensayo sobre la violencia política en Argentina. Nos interesa destacar su descripción hegeliana de la violencia reactiva, funcional a la violencia económica estructural:

²⁹ En Argentina los movimientos de trabajadores desocupados recurrieron a metodologías no violentas de protesta e, incluso, a formas de desobediencia civil no violenta para ejercer la libertad de expresión y reclamar por sus derechos. Al respecto nos referimos en Javier Flax “Sobre la violencia estructural, John Rawls y la desobediencia no-violenta”, en *Agora Philosophica*, Revista Marplatense de Filosofía, Año IV, N°8, 2003.

³⁰ Al respecto nos referimos en Javier Flax, “Ciudadanía, desarrollo moral y educación en derechos humanos”, en Cauduro, G. (comp.), *Derechos humanos para estudiantes*, Los Polvorines, UNGS, 2007.

La violencia ha crecido en las ciudades y en los suburbios. El modelo neoliberal ocluye la posibilidad del cambio, un sistema tan cerrado termina por explotar. Para un excluido del sistema del libremercado basta con comprar un revólver para transformarse en un delincuente y sentirse otra vez incluido en la sociedad que lo había expulsado como ciudadano. Ahora pertenece otra vez a ella, sólo que en el modo de la delincuencia. Si antes no tenía trabajo, ahora lo tiene. Si antes estaba abatido, hundido en la depresión, ahora lo vigoriza un odio sin fronteras. Si antes era un derrotado, un subhombre, ahora le temen...

El delincuente criminal –con sólo tener un revólver, con sólo matar– ocupa la centralidad en el sistema que lo había escupido de sí. Vuelve a tener un ser: se siente alguien, alguien temido, odiado, perseguido, pero alguien. No se sentía así cuando lo echaron del trabajo.³¹

Este párrafo sirve como punto de partida para muchas reflexiones sobre las nuevas figuras de una fenomenología de la dialéctica del reconocimiento, la cual no podemos realizar ahora. Pero daremos un salto y diremos que además de las conductas reactivas delictivas, imbuidas de la ideología del opresor –en términos de Paulo Freire– existen las organizaciones no violentas, mucho más representativas de las respuestas sociales, aunque con un espacio sensiblemente menor en los multimedios concentrados.

2.5. De la excepcionalidad genuina al recurso a la excepcionalidad como técnica política. La excepcionalidad como ficción

Las conductas reactivas delictivas terminan por fortalecer a quienes quieren concentrar el poder recurriendo a la excepcionalidad y a las políticas de “mano dura”, tanto más cuando el crimen organizado logra una organización territorial. Brindan la ocasión o el pretexto –según sea el caso– para invocar la excepcionalidad.

El desorden y la excepcionalidad genuinos dieron lugar históricamente a instituciones como la *dictadura comisarial* y el *iustitium* en la república de Roma, antes del régimen cesarista y a instituciones como el *estado de sitio* en la Revolución Francesa. Pero el desorden también se puede provocar, exagerar, meramente invocar o aprovechar para lograr una concentración del poder que

³¹ José Pablo Feinmann, *La sangre derramada*, Buenos Aires, Ariel, 1998, pp. 316-317.

permita su ejercicio por fuera de las instituciones y de los controles democráticos del Estado de derecho. Si en otros tiempos se permitía que en América Latina hubiera solamente democracias restringidas y tuteladas, en el actual proceso de democratización en varios países latinoamericanos se recurrió a la excepcionalidad para aplicar políticas que, de otra manera, difícilmente hubieran sido aceptadas por la población. Se trata de lo que Naomi Klein denominó la doctrina del *shock* en su libro homónimo. Si hay una catástrofe o una situación de conmoción, se la aprovecha para realizar transformaciones inaceptables.

Como veremos en el próximo apartado, también se exagera la falta de capacidad estatal para establecer el orden, dentro del marco del Estado de derecho. De allí se infiere que se requiere recurrir a soluciones excepcionales pasando por encima de la ley, como podía hacerlo el dictador que el Senado romano designaba para restablecer el orden durante la República.

La concepción decisionista de la política interpreta toda conflictividad en términos de antagonismos amigos-enemigos. De este modo, la política es interpretada como una forma de la guerra, lo cual indica el fracaso de la política, tanto más cuando se convierte al otro en un enemigo a eliminar. Si en tiempos *normales* valen las instituciones del Estado de derecho, en tiempos de *excepcionalidad* y desorden –asimilados a la anarquía– lo que debe primar es una concentración dictatorial del poder que posibilite restablecer el orden. El problema es que desde la perspectiva decisionista cualquier conflictividad se interpreta como desorden y el orden se convierte en valor supremo, no importa de qué orden se trate. Como expresamos anteriormente, el pensamiento decisionista de Carl Schmitt parte de la *dictadura comisarial* romana, compatible con el Estado de derecho. El dictador era comisionado por el Senado, el cual le atribuía la *potestas* a la propia *auctoritas* basada en el propio prestigio de quien era designado. El dictador comisarial tenía atribuciones limitadas, por un tiempo limitado. Podía transgredir las normas, pero no dictarlas. Se trata de una dictadura transicional y limitada. Si bien Schmitt comienza contemplando este tipo de institución como un recurso transicional para restablecer el orden, luego sostiene la necesidad de una *dictadura soberana* ilimitada cuando irrumpen las masas en la escena política, cuando la distinción entre amigos y enemigos se introduce en las instituciones del propio Estado y –desde su punto de vista– aparece la figura del *enemigo interno*.

Quien tiene la capacidad de mantener el orden gobierna entonces mediante un ensamble dictatorial-tecnocrático: una utópica “tiranía esclarecida”, como dirá el Marcola de Jabor. Finalmente, Schmitt sostiene una teoría del

orden concreto, que no es otra cosa que la consolidación de una sociedad jerarquizada tradicional.³²

No vamos a internarnos más en la lectura schmittiana de Hobbes salvo para plantear que la excepcionalidad se opone a la normalidad. Desde ese punto de vista, cuando se pierde la normalidad, la legalidad ordinaria no es suficiente para restablecer el orden. Pero si eso ya es un problema, también lo es determinar quién interpreta cuándo hay normalidad o cuándo no la hay. ¿Quién decide cuándo la conflictividad se transformó en ingobernabilidad? Si el desorden se puede provocar, exagerar o meramente invocar, en las democracias actuales, los *multimedia* —frecuentemente muy concentrados— tienen la posibilidad de generar corrientes de opinión a través de la instalación del miedo, tópico hobbesiano por antonomasia.³³ Nuevamente, aparece la cuestión de si el desorden que reflejan los medios es genuino o es exagerado. Si bien la excepcionalidad dio lugar a la dictadura comisarial en la Roma republicana, luego el desorden se transformó en una técnica de dominación política. El desorden se puede provocar, se puede exagerar, para aprovechar el miedo a la inestabilidad de la población.

Lo que no termina de verse en este enfoque de raíz hobbesiana es que orden no es equivalente a estabilidad. No es lo mismo establecer un orden que conservarlo, particularmente si se trata de un orden injusto. Por eso algunos autores contemporáneos, como John Rawls en su *Teoría de la justicia*, prefieren hablar en términos de sociedad “bien ordenada” en la medida en que se cumple con principios de justicia elementales.

La solución hobbesiana corre siempre el riesgo de retornar a situaciones de poliarquía prehobbesiana, es decir, pre-estatal. Y esto ocurre cuando poderes indirectos —como el crimen organizado— pasan a ocupar territorialmente el lugar del Estado. Ellos pretenden brindar, incluso, una alternativa a la seguridad que el Estado debería garantizar a la población superfluitada.

Como vieron algunos representantes de las *teorías jurídicas alternativas*, ese tipo de orden jurídico-político no estatal, termina siendo más opresor y abusivo que los peores órdenes estatales.³⁴ Pero parece una consecuencia inevitable, en

³² Para ampliar nuestro análisis crítico del pensamiento decisionista puede verse Javier Flax, *La democracia atrapada. Una crítica del decisionismo*, ya citado.

³³ Al respecto nos referimos en “Multimedia y conflictividad”, en *Actas de las Jornadas Nacionales de Ética 2009 “Conflictividad”*, Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires, Buenos Aires, 2010.

³⁴ Al respecto puede verse Cárcova, Carlos María, *La opacidad del derecho*, Madrid, Trotta, 1998. Allí Cárcova se refiere a la vuelta de tuerca que, desde las *teorías jurídicas alternativas*, dan Luciano de Oliveira o Edmundo Lima de Arruda. Cf. pp. 101-106. El orden jurídico en las favelas ya

tanto el propio Estado no brinde seguridad social al conjunto de la población y no se repiense el Estado y su relación con todos los sectores de la sociedad civil, particularmente los más vulnerables.

En rigor, las formas de la democracia constitucional son compatibles con una dictadura invisible del poder económico concentrado, en un contexto neopatrimonialista de abuso de poder, es decir, de corrupción política. El *liberismo* –liberalismo económico sostenido en el autoritarismo político– ya no requiere de las dictaduras militares. Le basta con condicionar a los gobiernos democráticos, con poner a sus tecnócratas en lugares clave del Estado y con manejar la información mediante los multimedios concentrados.

Si hay una población superflua, basta con poner de manifiesto el peligro que representa, generar terror mediáticamente de manera de legitimar el uso de la fuerza por fuera de la ley, mediante escuadrones de la muerte o tropas de elite que terminan pasando la delgada línea roja.

2.6. La confluencia del darwinismo social y el decisionismo en un análisis de la entrevista apócrifa a Marcola.

Con respecto a la entrevista apócrifa que realizara Arnaldo Jabor, quiero aclarar que, a mi juicio, su autenticidad o inautenticidad se relativizan en contextos de desconfianza en términos del Teorema de Thomas. Recordemos que el mencionado teorema expresa que no importa que algo sea real. Si algo es irreal, pero se lo considera real, será real en sus consecuencias. Esta es la base de las profecías autocumplidas.³⁵

Desde mi punto de vista, la pseudoentrevista a Marcola está lejos de ser meramente una experiencia mediática en el sentido de la que realizara Orson Welles en “La guerra de los mundos”, cuando transmitiera por radio una supuesta invasión de extraterrestres que hizo entrar en pánico a la población de los Estados Unidos de Norte América. Claramente, la entrevista apócrifa que escribe Jabor tiene otra intencionalidad. No sólo se plantea en términos de darwinismo social, sino que recurre al pensamiento de la excepcionalidad para

no está en manos de las Asociaciones de Moradores, como describía en “Pasárgada” Boaventura de Souza Santos. Esas asociaciones fueron reemplazadas por instancia de justicia arbitraria en manos del crimen organizado, constituyendo un retroceso frente al orden estatal. La propuesta es alimentar el derecho positivo estatal desde las perspectivas pluralistas, de manera superadora y en continuo movimiento.

³⁵ Cf. Merton, Thomas, *Teoría y estructura sociales*, México, FCE, 1995, p. 505 y ss.

legitimar el uso del poder por fuera de las instituciones y por encima de la ley, al considerar que el Estado actual –el Estado de derecho en construcción– es ineficaz para establecer el orden.

Hagamos –hobbesianamente– como si el Estado estuviera disuelto.

Recordemos cómo empieza la pseudo respuesta de Marcola: “Yo era pobre e invisible. Ustedes nunca me miraron durante décadas y antiguamente era fácil resolver el problema de la miseria...”

Y sigue más adelante: “No hay solución, hermano. La propia idea de ‘solución’ ya es un error”.

Luego Arnaldo Jabor pone en boca de Marcola:

“Ustedes sólo pueden llegar a tener algún éxito si desisten de defender la ‘normalidad’. No hay más normalidad alguna.”

(Pero)

“No hay más proletarios, o infelices, o explotados. Hay una tercera cosa creciendo allí afuera, cultivada en el barro, educándose en el más absoluto analfabetismo, diplomándose en las cárceles, como un monstruo Alien escondido en los rincones de la ciudad (...).”

“La postmiseria genera una nueva cultura asesina, ayudada por la tecnología, satélites, celulares, internet, armas modernas. Es la mierda con chips, con megabytes. Mis comandados son una mutación de la especie social.”

“(...) Ustedes son el Estado quebrado, dominado por incompetentes. Nosotros tenemos métodos ágiles de gestión. Ustedes son lentos, burocráticos. Nosotros luchamos en terreno propio, ustedes en tierra extraña. Nosotros no tememos a la muerte. Ustedes mueren de miedo. Nosotros estamos bien armados. Ustedes tienen calibre 38. Nosotros estamos en el ataque. Ustedes en la defensa. Nosotros somos crueles, sin piedad. Ustedes tienen la manía del humanismo (...).”

El oprimido se transforma en opresor y debe ser reprimido indiscriminadamente. Eliminado. El discurso está armado para que no quede otra alternativa que una guerra sin reglas o la instalación de una “tiranía esclarecida” –en términos que pone Arnaldo Jabor en boca de Marcola– como única alternativa institucional.

Si antes eran invisibles, ahora parecen tener un poder que los hace cobrar visibilidad a través del ejercicio de la violencia.

Como denunciaba Hanna Arendt respecto de anteriores holocaustos, se trata de deshumanizar a este “enemigo”, convertirlo en inútil, innecesario, superfluo. Pero el superfluo, en este tipo de discurso, es un enemigo potencial

que pone en peligro a la gente decente y de bien y, como tal, debe ser eliminado preventivamente, aunque la población superflua sea mayoritariamente no violenta, al igual que los movimientos sociales.

Ya no se trata de prevenir mediante la política social, ni de actuar sobre el crimen organizado. Ahora se sugiere reprimir a aquellos que primero fueron superfluos, y que están supuestamente en un estado de guerra en el que deben ser eliminados, porque se sugiere que no se ajustan a los cánones de la guerra. Cito nuevamente al Marcola de Jabor:

“¿El ejército irá a luchar contra el PCC? —expresa el pseudo Marcola. Estoy leyendo Clausewitz ‘Sobre la Guerra’. No hay perspectiva de éxito. Nosotros somos hormigas devoradoras, escondidas en los rincones. Tenemos hasta misiles anti-tanque.”

Sin embargo, el fenómeno que presenta Jabor no corresponde a la tipología de la guerra teorizada por von Clausewitz. Esta no es una guerra nacional, ni es instrumental ni es racional. No se ajusta a los posibles factores distorsivos que tiene la modelización de von Clausewitz. Tampoco se trata estrictamente de una lucha de clases en el sentido marxista-leninista, ni es foquismo. Ni es la guerra civil abierta hobbesiana. Pero sí puede encuadrarse en las concepciones escatológicas de la guerra de índole hobbesiana: el papel del soberano es recurrir a una solución militar para terminar con la guerra. ¿Pero se trata realmente de una guerra? ¿Tienen el poder que Jabor les atribuye? ¿Es tan incapaz el Estado? Al menos se la pretende presentar así en el artículo al que nos referimos. Hay una distinción entre amigos y enemigos al interior del Estado nacional, pero no se trata de la irrupción de las masas proletarias en la representación política, como en el planteo que hiciera Carl Schmitt, sino que es una irrupción violenta de los superfluos reactivos, cuyo poder y cuya capacidad de alterar el orden de las instituciones es presentada como mayor a la del propio Estado.³⁶

³⁶ Es interesante tener en cuenta algunas iniciativas en sentido contrario, como las que señala el sociólogo brasileño Bernardo Sorj: “Sin embargo no todo es negativo. En los MC&IC (sobre todo los no hegemónicos, pero en ellos también a veces) surgen iniciativas para transformar no sólo las representaciones sino también para intervenir en los sistemas que reproducen la racialización y la criminalización. Es el caso brasileño del *Afro Reggae*, de la Central única das Favelas y otros grupos que no sólo tienen una dimensión mediática pero que se han movilizado para cambiar la manera en que la policía trata a los jóvenes y en particular a los que poseen rasgos negros en los barrios pobres. Igualmente, algunos periódicos han aceptado peticiones de grupos organizados para que cambien la manera de informar sobre el crimen. Lo que se busca es cambiar la connotación actual de la inseguridad, que deriva del miedo que se tiene a los criminales.” Sorj, Bernardo y Martuchelli, Danilo, *El desafío latinoamericano. Cohesión social y democracia*, Buenos Aires, Siglo XXI-Fundación Fernando Henrique Cardoso, 2008, pp. 45-46.

El crimen organizado brinda protección y genera miedo. No obstante, ya no pueden ser idealizados como “rebeldes primitivos” o como un sustituto del orden jurídico-político estatal, como ocurrió en algún momento con las teorías jurídicas alternativas. De todos modos, alguna respuesta hay que dar desde el Estado democrático y la respuesta que se lee en el discurso representado por el artículo apócrifo de Arnaldo Jabor es reemplazar a las políticas de seguridad ciudadana –en el sentido más amplio del término que incluye la seguridad social y la educación– primero por una guerra defensiva y luego por una guerra preventiva en un contexto de excepcionalidad, para lograr la pacificación mediante el exterminio del enemigo interno.

Esto ya lo vivimos en América Latina con la “Doctrina de la seguridad nacional” proveniente de la Escuela de las Américas. Ahora el enemigo es el narco, pero como el narco está mezclado en la población superfluizada, ésta es el blanco a eliminar que instala ese discurso.

Como siempre fue muy claro, a pesar del tamaño y la complejidad de Brasil, su Estado nunca resignó su capacidad y, durante el año 2011, en el proceso de pacificación de las favelas demostró que también la tiene para luchar contra el narcotráfico dentro de la ley, sin victimizar a los pobladores de las favelas. Como veremos en el próximo capítulo, en el que trataremos el caso argentino, la corriente de opinión que quiso foguear Arnaldo Jabor es una de las técnicas más frecuentadas para implementar las políticas neoliberales.

2.7. Las limitaciones del enfoque hobbesiano a partir de la política internacional y del concepto de poliarquías post hobbesianas

¿Estamos efectivamente ante una pérdida de la capacidad estatal tan grande como para plantear que nos encontramos frente al riesgo de recrear el estado de naturaleza hobbesiano? ¿De qué concepción de la guerra estamos hablando?

En el contexto argumentativo hobbesiano, la competencia y la desconfianza son elementos imprescindibles para la fundamentación del poder soberano, pero no son ineludibles en sí mismos: no resulta evidente que una situación de escasez conduzca inexorablemente a la competencia. Tampoco resulta evidente que la desconfianza sea insuperable. Entonces, la cuestión es explorar si la competencia y la desconfianza son insuperables o si son alternativas contingentes, en consecuencia, superables mediante otras respuestas.

Si en el mismo contexto fueran al menos posibles la cooperación y la construcción de confianza –mediante la autolimitación del propio interés o mediante aproximaciones sucesivas–, entonces el pensamiento hobbesiano, al ocluir esas posibilidades, estaría transformando en *necesarias* interacciones sociales meramente *contingentes*. Es decir, estaría naturalizando –ideológicamente– lo que puede ser cambiado. Si fuera el caso, típicamente se estaría incurriendo entonces en el tipo de razón indolente que Boaventura de Sousa Santos denomina razón metonímica.³⁷ En este caso la operación discursiva consistiría en un desplazamiento del tipo de tomar la parte por el todo. En consecuencia el desafío es desocultar lo que ese discurso no muestra.

Sin ir más lejos, pocos años más tarde que Hobbes, David Hume plantea una concepción alternativa a la hobbesiana. Frente a la escasez de bienes, describe la generación de un proceso de aprendizaje social que produce una autolimitación del propio interés y una cooperación espontánea. Recordemos de paso que en el *Tratado sobre la naturaleza humana*, Hume realiza una crítica lapidaria al hombre en estado de naturaleza hobbesiano:

“las descripciones que ciertos filósofos gustan hacerse del [egoísmo humano] –decía Hume– se hallan tan alejadas de la naturaleza como cualquier cuento de monstruos que podamos encontrar en fábulas y narraciones (...)”³⁸

Como vimos más arriba, el modelo de la reciprocidad negativa se ha convertido en un modelo interpretativo general de los juegos de interacción por el cual la identidad de los actores es una identidad autocentrada y potencialmente conflictiva. Para nosotros resulta muy claro actualmente que en la comprensión

³⁷ Boaventura de Sousa Santos, *Crítica de la Razón Indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*, Bilbao, Desclée de Brouwer, 2003.

³⁸ “Para formar una sociedad no sólo es necesario que ésta resulte ventajosa, sino también que los hombres se den cuenta de estas ventajas. Ahora bien, es imposible que solamente a fuerza de estudio y reflexión hayan sido capaces los hombres, en su estado salvaje inculto, de alcanzar ese conocimiento (...) existen con todo otras peculiaridades en nuestro *temperamento natural* y en las *circunstancias externas* que resultan altamente inconvenientes, y aun contrarias, a esa unión que se estima necesaria. De entre las primeras puede decirse con justicia que la más considerable es el *egoísmo*. Soy consciente de que, hablando en general, se ha exagerado en demasía al explicar esa cualidad; las descripciones que ciertos filósofos gustan hacerse de la humanidad, a este respecto, se hallan tan alejadas de la naturaleza como cualquier cuento de monstruos que podamos encontrar en fábulas y narraciones (...). Aun cuando resulte difícil encontrar a una persona que ame a otra más que a sí misma, es, con todo, igualmente difícil encontrar alguien en quien sus afecciones benévolas tomadas en conjunto no superen al egoísmo.” (Hume, David, *Tratado sobre la naturaleza humana*, Madrid, Editora Nacional, 1977, parte II, 486-487).

contemporánea de los juegos sociales, éstos son concebidos como juegos competitivos. A lo sumo se acepta la cooperación entre los miembros de un equipo, pero no resulta tan fácil comprender que los juegos competitivos suponen a los cooperativos. Sin un suelo de cooperación es imposible la competencia.³⁹ No obstante, más allá de las especulaciones metodológicamente individualistas de la teoría de los juegos, los estudios antropológicos indican que –a diferencia de lo que sostiene el darwinismo social– la supervivencia es posibilitada tanto más por una cooperación espontánea –es decir, no estratégica– que por la competencia.⁴⁰

En consecuencia, la matriz hobbesiana parece un paradigma más fundado en la retórica que en lo que la ciencia positiva indica. En ese sentido, la “Tesis 11” de Buchanan debería ser revisada, al menos en su alcance epistemológico, aunque –claro está– seguramente continuará como discurso, para operar la eliminación de todo vestigio de la seguridad social del Estado de Bienestar.

Por lo tanto, dentro del propio pensamiento liberal, Hume representa un antecedente del paradigma alternativo que considera que, frente a la escasez, la respuesta de los hombres no es necesariamente la competencia y la desconfianza, sino que son posibles y plausibles la cooperación espontánea y la construcción

³⁹ Como estudiamos en el capítulo 7 de *La democracia atrapada*, la cooperación está plasmada en la institucionalidad generada en las prácticas sociales, la cual será considerada como “hecho institucional” por John Searle y como “regla constitutiva” por John Rawls. Se trata de aquellas reglas que definen un juego y sin las cuales es imposible jugar. En el contexto de las reglas constitutivas, los hechos asumen su sentido. Un gol es un gol en el contexto de las reglas constitutivas del fútbol. Si queremos jugar el *play* de la competencia, previamente debemos respetar las reglas del *game*, porque si no cooperamos con nuestros adversarios cumpliendo las reglas que hacen posible el juego, éste no se podría jugar.

En términos similares, Eligio Restá expone: “No es que la ‘sabiduría’ sugiera teorías que reducen todo a juegos de cooperación contra juegos de conflicto, a juegos altruísticos contra juegos egoístas, a comportamientos solidarios contra comportamientos olsonianos de *free riders*. Los juegos mixtos poseen unas ventajas de combinación indiscutibles, aunque no sea más porque en este caso la teoría está menos expuesta y cognoscitivamente más abierta o ‘disponible’ a cualquier solución.” *Op. cit.* p. 23.

⁴⁰ Al respecto Ashley Montagu en *La naturaleza de la agresividad humana* arriba citado, presenta evidencias empíricas recogidas por diferentes investigaciones que muestran que la cooperación es tanto más importante que la competencia como factor de supervivencia. Asimismo, la respuesta más frecuente frente a situaciones de escasez –fuera del mercado occidental– es la cooperación. “Por ‘competencia’ –palabra que se emplea habitualmente como sinónimo de ‘lucha por la existencia’– se entiende generalmente el proceso de lucha entre varios para alcanzar la misma meta. Pero dentro de este significado el término se utiliza en muchos sentidos diferentes, desde un afán pacífico hasta una lucha a muerte. Al insistir tanto en lo de ‘lucha’, se olvida con demasiada frecuencia que la cooperación constituye también una forma de competencia, y que los individuos y grupos más cooperativos tienden a disfrutar los mayores beneficios de la supervivencia.” *Op. cit.* p. 45.

de confianza. Esto fue verificado por los estudios culturales y está claro en Rousseau, en Hume y fue expresado por Rawls de la siguiente manera:

He dicho antes que al hacer una promesa invocamos una práctica social, y aceptamos los posibles beneficios que produce. ¿Cuáles son estos beneficios y cómo opera esta práctica? Para responder a esta pregunta vamos a suponer que la razón de hacer una promesa es establecer y equilibrar pequeños esquemas de cooperación, o un modelo específico de transacciones. El papel de las promesas es análogo al que Hobbes atribuía al soberano. Del mismo modo que el soberano mantiene y estabiliza el sistema de cooperación social manteniendo públicamente una serie de penas, así los hombres en ausencia de acuerdos coercitivos, establecen y estabilizan sus actos privados dando su palabra unos a otros.⁴¹

Desde mi punto de vista, no se trata de optar por una u otra concepción, sino de comprender que las perspectivas hobbesianas representan un enfoque posible, pero no el único enfoque posible. Salvo para la ideología neoliberal o para una razón indolente, funcional al sentido común imperante. Asimismo, es un enfoque incompleto en la medida en que es imposible la estabilización de las sociedades y de las expectativas de sus actores mediante el mero ejercicio del poder del Estado, tanto más si se desconfía de éste.

Por supuesto, los hobbesiano-schmittianos dirán que los enfoques cooperativos son *naïf*. Pero no se trata de resignar la autoridad estatal, sino de pensar inclusivamente y plantear la democratización del Estado, para democratizar la democracia. El propio Hobbes terminó reconociendo que el enfoque democrático de Spinoza representaba su pensamiento. Y luego el Estado real fue construido sobre la base del gobierno mixto, propuesto por Locke, antes inviable para Hobbes.

Es interesante agregar –frente al supuesto realismo político de algunos teóricos– el planteo que realiza el jurista brasileño Celso Lafer con respecto al poder, la promesa y la obligación en el pensamiento de Hanna Arendt.

La promesa, observa Hanna Arendt, es la única alternativa a la soberanía que se fundamenta en el dominio de sí mismo y de los otros. Es la libertad dada en la condición de pluralidad. El peligro y al mismo tiempo la superioridad de las comunidades políticas que se basan en los contratos y en los tratados, y no en la soberanía y la obediencia al comando.⁴²

⁴¹ Rawls, John, *Teoría de la justicia*, México, FCE, Buenos Aires, 1993, p. 387.

⁴² Lafer, Celso, *La reconstrucción de los derechos humanos. Un diálogo con el pensamiento de Hanna Arendt*, México, FCE, 1994, p. 251.

Efectivamente, Hanna Arendt plantea, tanto en *On Violence* como en *La condición humana*, una concepción de “poder” opuesta a la mera fuerza. En tal sentido, la obediencia no se funda meramente en la amenaza de la coacción de la “espada pública”, sino en la interacción generada en el espacio público. El poder resulta de la construcción *plural* de confianza en el espacio compartido de la convivencia humana. Perdida esa confianza generadora de estabilidad política, la mera amenaza de la violencia no puede regenerarla.

Por otra parte, en la actual fase de la globalización ya no se puede seguir pensando la política como en los tiempos de construcción de los Estados-Nación. El pensamiento de raigambre hobbesiano siempre mostró sus límites cuando se trató de pensar el orden internacional, el cual consiste, desde la perspectiva hobbesiana, en una suerte de estado de naturaleza, en un equilibrio inestable y endeble, apenas estabilizado por las potencias hegemónicas. Sin embargo, tras la caída del Muro de Berlín se terminó el equilibrio mundial surgido del Tratado de Yalta. Durante el último ataque “preventivo” a Irak el pequeño presidente de Estados Unidos de América advirtió a sus aliados –schmittianamente– que si no estaban con él, estaban contra él. Nuevamente estamos frente a un enfoque hobbesiano, que tiende a convertirse en una tecnología de dominación que transforma la sensación de miedo e inseguridad instalada en la oportunidad para que el gran Leviathan del Norte brinde su máxima seguridad y nos someta a un nuevo pacto de sujeción, haciendo al mundo cada vez más opresivo e inseguro.⁴³

En el orden internacional el modelo hobbesiano conduce a la alternativa del gendarme del mundo. Sin embargo, en Latinoamérica podemos arreglarnos sin el gendarme del mundo, a través de la cooperación, como quedó de manifiesto y se expresó en la cumbre del Grupo de Río luego del ataque preventivo de Colombia y Estados Unidos a las FARC en territorio de Ecuador.⁴⁴ Ni qué

⁴³ Una excelente descripción de la utilización del miedo como tecnología de dominación es la que exhibe Michael Moore en su ensayo cinematográfico “Bowling for Columbine”.

⁴⁴ Como explica el especialista en política internacional argentino Juan Gabriel Tokatlian, USA pasó de la imposición de la “Doctrina de la Seguridad Nacional” para combatir al “enemigo interno” a la justificación de su intervención desde una perspectiva “preventiva”. Pasó de la disuasión de la Guerra Fría a la doctrina de la supremacía. Al respecto expresa Tokatlian: “Washington ha logrado arraigar en América Latina, con diferentes niveles de aceptación según cada país, la idea omnipresente de las ‘nuevas amenazas’; de la proliferación de todo tipo de peligros, terrorismo global, el crimen organizado transnacional y el narcotráfico mundial, que operan en ‘espacios vacíos’ donde el Estado se ha esfumado o está en franca desaparición.” No conforme con eso, la doctrina militar norteamericana “se orienta a la primacía: Washington no tolerará ningún competidor internacional de igual talla, sea éste un amigo (por ejemplo, la Unión

decir de una configuración político-institucional como la Unión Europea, entre países otrora enemigos aparentemente irreconciliables. No necesitaron someterse a una autoridad soberana, sino que fueron construyendo confianza mutua por aproximaciones sucesivas, a partir de la comprensión de las necesidades comunes y el reconocimiento recíproco.

Sabemos que el actual proceso de globalización que permiten las nuevas tecnologías se está dando aún bajo la dominación anglosajona, bajo la forma de un neoliberalismo sustentado en el poder militar unipolar, garante de los mercados supuestamente “autorregulados”.

Como observamos que expresa el filósofo político John Gray, hay diferentes tipos de mercados realmente existentes. La globalización se está dando bajo la lógica de lo que él denomina una Nueva Ley de Gresham –una nueva ley de tendencia de la economía– de acuerdo con la cual el mal capitalismo desplaza al buen capitalismo. El mal capitalismo es el que genera ventajas competitivas espurias al desresponsabilizarse social y ambientalmente. Esto obliga a que aquellos países que quieran mantener los beneficios sociales y cuidar el ambiente pierdan capacidad competitiva en el mercado mundial. El resultado es el aumento de la población superflua y la mayor asimetría en la división internacional del trabajo. Pero así como la Nueva Ley de Gresham se construyó políticamente, la alternativa es reconstruir políticamente el multilateralismo y la integración regional mediante la construcción de confianza y cooperación. Esta concepción de mercados “pseudoautorregulados” sostenidos a partir de nuevos Estados Leviathanes, conduce a un callejón sin salida, por más miedo que instalen en las capas medias de la sociedad, a través de los *massmedia* concentrados, y por más represión que desaten en pro de una gobernabilidad que pretende legitimarse no tanto frente al desorden efectivo, como a través del miedo al desorden. Del mismo modo, en la escala nacional –y aún estadual– la única posibilidad de evitar los abusos y desvíos del poder político –y del poder de las corporaciones transnacionales– consiste en equilibrar el poder mediante su distribución en

Europea) o un eventual oponente (por ejemplo, China).” En otras palabras, pretende constituirse en un Leviathan global, para lo cual va a impedir la constitución de cualquier poder que considere una amenaza para su seguridad. De allí los ataques “preventivos”. Obviamente, esa concepción pone en peligro la seguridad y la continuidad de las democracias latinoamericanas y de la misma Unión Latinoamericana que naciera de la repolitización del MERCOSUR. Con posterioridad a la intervención de Colombia en territorio de Ecuador con presunta ayuda norteamericana, los países del MERCOSUR, por iniciativa de Brasil, convocaron a la constitución de un Consejo Sudamericano de Defensa en el que Washington no tiene lugar. Cf. Juan Gabriel Tokatlian, “La configuración de un problema”. En *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, junio de 2008.

instancias de la sociedad civil en términos de poliarquía posthobbesiana, como lo plantearon a su manera Montesquieu y Alexis de Tocqueville.⁴⁵

A nuestro juicio, la cooperación horizontal entre pares es posible, cuanto menos, mediante la construcción institucional de confianza, como veremos en el capítulo correspondiente. En todo caso, vamos a finalizar arrojando la pelota al campo hobbesiano: ¿por qué habría de confiarse en el buen uso de la autoridad soberana y no temer sus probables abusos, como si no existieran otras alternativas a la respuesta hobbesiana al problema del orden?

Volvamos a realizarnos la vieja pregunta política fundamental. Si el soberano con su poder ilimitado es el custodio de la seguridad de los súbditos, ¿quién custodia a los custodios?⁴⁶

⁴⁵ Las poliarquías pre-hobbesianas constituían un pluralismo de poderes en competencia que hacían imposible la estabilidad política y el desenvolvimiento económico. Con la constitución del Estado se sometió a esos poderes indirectos a un único poder. Pero ese poder absoluto podía extralimitarse y cometer toda clase de abusos. Fue entonces que aparecieron las concepciones constitucionalistas de la división de poderes. Pero se fue un poco más allá. Se consideró que los poderes indirectos –otrora desestabilizadores– también podían cumplir una función de control y contrapeso frente al poder estatal. Será Alexis de Tocqueville quien retome la perspectiva de Montesquieu en *La democracia en América* y reivindique el concepto de poder distribuido y la importancia de las asociaciones intermedias para la realización de la democracia.

⁴⁶ Elaboramos una posible respuesta en “Insuficiencia de la representación política y nuevas instancias de participación ciudadana”. En Revista *Diálogo Político*, Año XXVII – N°2, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2010.

Capítulo 3

Las limitaciones del Pacto Global: hacia una auténtica responsabilidad cívica corporativa¹

3.1. Introducción

En el contexto de los mercados autorregulados, la pérdida de capacidad estatal posibilita el crecimiento del poder fáctico de las corporaciones económicas, amparadas por las meta-regulaciones de los organismos multilaterales de crédito. En ese contexto de indefensión de vastos sectores de la población, el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) lanzaron una iniciativa de responsabilidad social empresaria que pretendía que el poder económico se autolimita de manera voluntaria. Se esperaba ingenuamente que la incapacidad del Estado para lograr que se respeten, para garantizar, para proteger y para promover los derechos fundamentales pudiera suplirse por la responsabilidad social empresaria, la cual es una expresión actual de lo que genéricamente se denomina ética empresarial.

En este capítulo nos proponemos discutir algunos de los problemas que presenta el concepto de responsabilidad social empresaria (RSE) en un contexto de responsabilidad jurídica limitada, razón por la cual termina por ser un discurso funcional y encubridor, en un contexto de capitalismo predatorio. Más allá de las buenas intenciones de aquellos que pretenden en serio hacerse responsables social y ambientalmente, el escenario de una globalización asimétrica lo imposibilita, en tanto la efectiva libertad ilimitada de las corporaciones

¹ El artículo original fue publicado con el mismo título en la *Revista Científica de la UCES*, Vol. XII, N°1, Buenos Aires, 2008.

se convierte en abuso de posición de dominio que no se puede limitar en un contexto jurídico basado en la responsabilidad limitada de las corporaciones, sea porque asumen la forma de sociedades de responsabilidad limitada, sea porque asumen la forma de sociedades anónimas. Aquellos países y regiones que pretenden ser responsables social y ambientalmente deben competir contra ventajas competitivas espurias que conducen a un deterioro generalizado de aquellas formas de vida respetuosas de las personas y de la naturaleza, en un contexto signado por la nueva Ley de Gresham.

En ese contexto de concentración económica y pérdida de capacidad estatal se lanza la iniciativa del Pacto Global, a nuestro juicio, una respuesta inocua que, lejos de ser una iniciativa superadora, terminó siendo un maquillaje para el estado de cosas. Es decir, una cosmética más que una ética.

Esto no significa que necesariamente la responsabilidad social empresarial sea una quimera o que la reflexión ética sobre el comportamiento de los agentes económicos sea inconducente. Por el contrario, esta reflexión sobre los comportamientos empresariales constituye una necesidad teórica insoslayable en el propio campo de la economía, como lo tenía bien claro Adam Smith y, actualmente, autores como Amartya Sen, premio Nobel de Economía. El enfoque filosófico no sólo es necesario para reflexionar sobre los estilos y las orientaciones del desarrollo, sino también por los dilemas que presenta el desarrollo entendido meramente como crecimiento y por los impactos sociales y ambientales que tienen las conductas corporativas en un contexto de pérdida de capacidad estatal. Si la ética es una disciplina reflexiva y crítica, suelen usurpar esa denominación iniciativas pseudo filantrópicas que nada tienen que ver con los marcos conceptuales y de fundamentación que provee la filosofía de la praxis.

En los últimos años hay una suerte de reverdecer de la ética empresarial a partir de situaciones aparentemente yuxtapuestas, pero que en realidad guardan relaciones de causalidad, como lo son la volatilidad de los capitales y el capitalismo especulativo, la desintegración social a partir de la polarización económica, del trabajo esclavo, de la “superfluización” de sectores desempleados, de abusos de todo tipo, de los retrocesos en los niveles de confianza a partir de fraudes resonantes en el ámbito privado, la corrupción en el ámbito público, el deterioro del ambiente y de la salud de la población afectada, por mencionar aquellos problemas más evidentes. En síntesis, lo que está aumentando es la incertidumbre, la imprevisibilidad y la inseguridad en la acepción más amplia que pueda darse a ese término y frente a ello se requieren respuestas adecuadas.

La ética empresarial es un campo de indagación sumamente vasto que posee enfoques diferentes. Si bien no nos proponemos realizar un relevamiento de esos enfoques, podemos afirmar que la perspectiva de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) es la más difundida en estos tiempos. Sin embargo, como veremos, este enfoque, independientemente de su polisemia, no da cuenta de todas las cuestiones que hacen a la ética empresarial y, en muchos casos, significa una trivialización y hasta una tergiversación de la reflexión en cuanto al comportamiento ético empresarial, sus principios, sus consecuencias y los factores limitantes que lo condicionan. Esto no significa disminuir el valor de los aportes de quienes están genuinamente preocupados por la responsabilidad social empresarial. Por el contrario, pensamos que al ponerse de manifiesto el alcance y las limitaciones de algunos enfoques, se podrá avanzar –dialógicamente– hacia propuestas superadoras, pero que, al mismo tiempo, sean operativas. Si no se tiene en cuenta el contexto de aplicación y su efectividad, se puede incurrir en un discurso vacío y funcional a las malas prácticas empresariales, haciendo un flaco favor al desenvolvimiento empresarial en el contexto de un auténtico libre mercado respetuoso de las reglas de juego y, especialmente, respetuoso de las personas y del ambiente.

Por ello, se debe tener en cuenta que existen factores limitantes que restringen las posibilidades de aquellos que genuinamente quieren hacer mejor las cosas. Esos factores limitantes están dados fundamentalmente por el mal capitalismo que desplaza al buen capitalismo porque obtiene ventajas competitivas espurias de diferentes maneras, incluidos el abuso de posiciones de dominio en el mercado, las *cuasi* rentas de privilegio posibilitadas por el denominado “capitalismo de amigos”, la existencia de paraísos fiscales que posibilitan maniobras incompatibles con el libre mercado y con el Estado de derecho, etc. Pero también un factor restrictivo es –como lo señala Joseph Stiglitz– la responsabilidad limitada de las corporaciones, sea porque efectivamente se constituyen como sociedades de responsabilidad limitada, sea porque operan en un mercado transnacionalizado que carece de instituciones acordes a la nueva realidad globalizada. Por tal razón, quedan fuera del alcance de la justicia cuando se desenvuelven como “capitalismo predatorio”, el cual no es el único capitalismo posible y –como veremos– tampoco es el único existente.

El desafío consiste en anticipar y evitar las consecuencias indeseables pero previsibles de las malas prácticas en el mercado, que producen daños irreversibles a las poblaciones y al ambiente, particularmente en aquellos países necesitados de inversiones que se convierten en receptores de industrias que se aprovechan

de la baja capacidad de los Estados en los que se instalan para producir a costos sensiblemente más bajos y en condiciones inaceptables en sus países de origen. Por supuesto, la Nueva Ley de Gresham no se aplica solamente a la economía transnacionalizada, sino también a las economías locales, en la medida en que el Estado carece de *calidad institucional* en un doble sentido. Por un lado, se carece de capacidad estatal y, por otro, existe un deterioro de la *civicness*, entendida tanto como cultura ciudadana como en el sentido de ética en la función pública.

Las consecuencias de ese deterioro son la pérdida de previsibilidad y de confianza, condiciones sin las cuales se avanza irremediamente hacia una retracción de las inversiones y de los nuevos emprendimientos, aún cuando los factores macroeconómicos fueran favorables.² En otros términos, las ventajas competitivas espurias terminan siendo deletéreas para las expectativas en el mercado y, en el corto o en el largo plazo, terminan siendo recesivas y contraproducentes. Fundamentalmente, generan daños irreversibles para los trabajadores, para quienes no consiguen emplearse, para el ambiente y también para aquellos empresarios que, o bien carecen de esas ventajas competitivas espurias, o bien no quieren hacer uso y abuso de las mismas.

Por tal razón, es de interés para los propios empresarios, en tanto emprendedores genuinos, revertir las condiciones de esa Nueva Ley de Gresham y de todas las ventajas espurias fundadas en el oportunismo y en la falta de calidad institucional, tanto en el Estado, como en las propias reglas del mercado globalizado.

Con esa intención se lanzó la iniciativa inocua del Pacto Global: como un paliativo frente a la pérdida de la capacidad estatal que –como fundamentaremos– se extendió entre los países denominados “en vías de desarrollo” a partir del avance del neoliberalismo, plasmado en las recomendaciones del Consenso de Washington. El Pacto Global consiste en una serie de principios que tiene por fin que las corporaciones se autorregulen en aquellas obligaciones que los Estados no están en condiciones de hacer cumplir.

Los magros resultados del Pacto Global están a la vista y por ello se requiere avanzar hacia indicadores de responsabilidad social y ambiental que se puedan certificar, de una manera más abarcadora que la que plantean los principios del Pacto Global, a través de normas como la SA (*Social Accountability*) 8000, la norma ISO 14000 en cuanto al ambiente o la norma ISO 26000 –en elaboración– referida a la responsabilidad empresarial. Por ello, consideramos –siguiendo a Stiglitz y a la luz de los resultados actuales– que será difícil revertir

² A la pérdida de confianza y las posibilidades de construcción institucional de confianza nos referiremos en el Capítulo 7.

el estado de cosas actual, si las normas y principios mencionados, además de operativos, no alcanzan eficacia jurídica tanto a nivel nacional como a través de acuerdos internacionales vinculantes. Esto no significa reemplazar una perspectiva ética por una perspectiva legal, sino que supone integrarlas en el concepto de “eticidad”, pues, como veremos, la juridicidad siempre se nutrió de las reflexiones éticas.

Esta perspectiva supone una superación de la concepción de la RSE para plantear la *ciudadanía empresarial* y la *ciudadanía de los consumidores*, en tanto se trata de respetar, garantizar, proteger, promover y aplicar los derechos fundamentales que establecen una eticidad básica para posibilitar la convivencia en una sociedad equitativamente libre. Somos conscientes que en este espacio no podremos desplegar todas las interrelaciones ni atender todos los aspectos de una problemática tan compleja, pero al menos intentaremos mostrar que hay “soluciones” que no son tales. Además, llamaremos la atención sobre el enfoque ético en el análisis microeconómico, aunque también se da en cuestiones macroeconómicas, cuando la corrupción en gran escala posibilita la manipulación interesada de variables financieras. El desarrollo de la argumentación se organizará en las siguientes secciones:

- 1- Una delimitación del campo de la ética empresarial.
- 2- La pérdida de calidad institucional de los Estados.
- 3- El alcance y las limitaciones del Pacto Global. El caso argentino.
- 4- La Nueva Ley de Gresham y las “ventajas comparativas” de Ricardo.
- 5- Las dificultades de la RSE en un contexto de responsabilidad limitada.
- 6- El papel del Estado y la ciudadanía empresarial.
- 7- Las certificaciones actuales y el proyecto de la serie ISO 26000.
- 8- El poder ciudadano de los consumidores.

3.2. Una delimitación del campo de la ética empresarial

Es necesario puntualizar que el campo de la ética empresarial es más amplio que el de la responsabilidad social empresaria. Como las definiciones ocultan más de lo que muestran, me gustaría comenzar a delimitarlo por la negativa,

es decir, determinando qué *no es* la ética empresarial. Para esto me voy a valer de la ya clásica pirámide de la responsabilidad empresarial de Archie Carroll, meramente a título ilustrativo, sin seguir necesariamente la línea de razonamiento de Carroll.³ Por el contrario, mostraremos el solapamiento de los estratos.

La base de la pirámide se refiere a la responsabilidad económica, la cual en general se entiende como la responsabilidad de maximizar los beneficios de los inversores. El segundo estrato da cuenta de la responsabilidad legal. Parece una obviedad que el desenvolvimiento de la empresa se tiene que dar en un contexto de observancia de la legalidad, sin embargo, en muchos casos se incumple la legalidad y, en otros, se buscan lagunas e intersticios para eludirla, como ocurre claramente con la elusión impositiva.⁴ Quienes recurren a esas prácticas omiten por lo menos el tercer estrato de la pirámide —el estrato ético— y pretenden que la ética empresarial se reduzca al vértice de la pirámide; bastaría con realizar actividades filantrópicas para tener una imagen de integridad. Las actividades filantrópicas pueden ser encomiables —si se las realiza sin ostentación—, sólo si previamente se cumple con la legalidad y con las normas morales.

R.F. = responsabilidad filantrópica

R. F.
R. ética
R. legal
Responsabilidad económica

Lamentablemente, las actividades filantrópicas frecuentemente son utilizadas por algunas corporaciones como campañas para ocultar sus malas prácticas, contrarrestar la publicidad negativa y tratar de recuperar algo de su deteriorada reputación, cuando en realidad se desempeñan en el mercado como

³ Cf. Carroll, Archie, “The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders”, *Business Horizons*, July-August 1991, p. 42.

⁴ En nuestro país la elusión impositiva es un fenómeno tan extendido que algunos jueces de los juzgados penales tributarios están comenzando a considerar que la elusión es tan punible como la evasión, cuando existe una organización para eludir el pago de impuestos. De esta forma, están sentando precedentes contra prácticas de elusión sistemáticas mediante maniobras de sobrefacturación y triangulaciones a través de paraísos fiscales, las cuales fueron detectadas por la AFIP y condujeron a presentaciones ante la justicia que tuvieron como resultado ajustes notorios en los pagos de impuestos de grandes contribuyentes. Este mismo ejemplo muestra cómo se produce un avance en la juridicidad para contrarrestar conductas antes consideradas meramente inmorales.

maximizadores cortoplacistas, aprovechando las asimetrías de información en transacciones oportunistas o recurriendo, cuando sea posible, a posiciones de dominio en el mercado, a cartelizaciones, a maniobras de contabilidad creativa, o teniendo trabajadores en negro o en condiciones de semiesclavitud o contaminando, o todo junto y aún más.⁵

En rigor, entramos en el terreno de la ética empresarial ya en el segundo estrato de la pirámide cuando se cuidan las reglas de juego y cuando la empresa cumple con la legislación, sin aprovechar los intersticios y lagunas para perjudicar, directa o indirectamente, a otros. Lo mismo puede decirse del cumplimiento de los contratos. Si estos reposaran meramente en la garantía estatal, la multiplicación de los litigios terminaría haciendo onerosas las transacciones por todos los cuidados que hay que tomar y la información de la que se requiere disponer. Por otra parte, está claro que el derecho positivo, además de ser imperfecto, a veces va a la zaga de las nuevas realidades, por ejemplo, las que plantean las nuevas tecnologías –las biotecnologías en el campo de la ética médica, por ejemplo, y las TICs, en lo que a negocios se refiere. Y, por último, el derecho positivo va convirtiendo en nuevos derechos las nuevas instituciones que constituyen la *eticidad* social.

Esta irreductibilidad de la ética al derecho queda clara cuando nos enfrentamos a situaciones dilemáticas y conflictivas en las cuales se requiere establecer prioridades entre valores al momento de la toma de decisiones. Asimismo, existen conflictos normativos entre derechos fundamentales que no pueden

⁵ Adela Cortina expresa en “Las tres edades de la ética empresarial” que la ética está presente “no sólo cuando se pronuncia la palabra ‘ética’, sino cuando trata de cuestiones que en realidad son aquellas en las que se desgrana la ética empresarial, es decir, cuando habla de cultura de empresa, evaluaciones de calidad, recursos humanos o capital humano, clima ético, capital social, responsabilidad corporativa, dirección por valores, comunicación interna y externa, balance social, necesidad de anticipar el futuro creándolo, no digamos ya si se habla de códigos éticos, auditorías éticas o fondos éticos de inversión. En suma, cuando se pronuncia sobre ese conjunto de dimensiones de la empresa, algunas de ellas ineludibles, que componen el carácter de la organización, es decir, su *ethos*, y que importa que estén a la altura de las circunstancias para cumplir con bien la misión de la empresa.” Cf. Cortina, Adela, “Las tres edades de la ética empresarial”, en *Construir confianza*, Madrid, Trotta, 2003, p. 18. Precisamente por ello, previamente es mejor poner en claro reflexivamente cuáles son los valores en juego, para evitar consecuencias indeseables previsibles, particularmente porque las empresas se desenvuelven en contextos complejos en los que son afectados diferentes involucrados que merecen respeto. Como propone Adela Cortina, las empresas deben formarse un carácter. En otras palabras, deben internalizar en su cultura institucional y en cada uno de sus miembros, los valores prioritarios para elegir bien en cada situación sin andar titubeando ni zigzagueando, es decir, para ser éticamente responsables tanto de sus acciones como de sus omisiones.

dirimirse mediante la aplicación automática de las leyes. Todas las situaciones señaladas indican que el campo de la legalidad no agota el campo de las reglas de juego. Históricamente, normas y valores éticos se van plasmando en el derecho positivo como leyes y como derechos fundamentales. Existe en ese sentido un solapamiento entre unos y otros, independientemente de que el derecho jamás pueda reemplazar al campo de la ética como disciplina reflexiva.

Por ello, es imposible prescindir de la ética como disciplina reflexiva sobre la acción humana, en términos de lo que se debe hacer y de los principios o valores que deben orientar la acción, para que la misma no sea guiada acríticamente por una racionalidad meramente instrumental o estratégica. Quede claro que esa actividad no es patrimonio exclusivo de los filósofos y cada quien debería poder reflexionar sistemáticamente al menos sobre sus propias prácticas, sus principios y sus consecuencias. Teniendo en cuenta que el objetivo de este trabajo se propone que nos explayemos sobre la fundamentación ética y la crítica ética de la legalidad formal, recurriremos a dos argumentos éticos de índole utilitarista –en el sentido del utilitarismo de las reglas– para sentar unos criterios sumamente elementales, que consideramos más afines al modo económico de razonar.⁶

El primero se lo debemos al filósofo y economista liberal David Hume, quien indicó que nuestro propio interés sólo puede tener un límite: el que establece nuestro propio interés. Es esa comprensión, junto con el aprendizaje de la autolimitación del propio interés la que posibilita la convivencia y el respeto recíproco. Esta autolimitación se traduce en instituciones fundamentales constitutivas de la convivencia, las cuales facilitan la interacción social y el desenvolvimiento en el mercado. Esas instituciones son el cumplimiento de las promesas, la estabilidad de las posesiones y la transferencia de la propiedad mediante el consentimiento.⁷ Esta situación es posible en el momento en que se genera la sociabilidad, antes de que se alcance una gran escala.

⁶ Esto no significa expresar nuestra adhesión a una posición utilitarista, ni siquiera a una posición meramente consecuencialista, sino que nos remitimos a las mismas a los efectos del hilo argumental de este libro. Como ya dejamos sentado en otros trabajos, en la actualidad la ética superó la falsa dicotomía entre deontología y teleología, por un lado, y la pseudo dicotomía entre la ética de la convicción o principista y la ética de la responsabilidad o consecuencialista, por otro. Actualmente existe una convergencia sobre la necesidad de integrar equilibradamente esos enfoques, en tanto son compatibles y se complementan. Al respecto nos referimos en *La democracia atrapada. Una crítica del decisionismo*, Buenos Aires, Biblos, 2004 y en varios artículos sobre cuestiones de ética y teoría de la justicia.

⁷ Al respecto nos referimos detenidamente en “La construcción de la obligación en oposición a la Ley de Hume”, en Maliandi, R. (comp.), *La razón y el Minotauro*, Buenos Aires, Almagesto,

El segundo argumento –sin el cual el primero es incompleto– proviene de la Teoría de los Juegos, es decir, de la racionalidad estratégica. Hay juegos cooperativos y hay juegos competitivos, hay juegos bajo certeza y juegos bajo incertidumbre, hay juegos de suma cero, de suma negativa y de suma positiva. La economía de mercado se basa en juegos competitivos bajo incertidumbre limitada que dan lugar a un aumento de la riqueza, es decir, a una suma positiva. Sin embargo, las cosas son más complejas. Basta tener como referencia cualquier juego –pongamos el fútbol por caso– para comprender que para que sea posible jugar el juego se requiere cooperar, no solamente con los compañeros de equipo, sino con los adversarios. Efectivamente, cooperamos con los adversarios al cumplir las reglas de juego. Sin el cumplimiento de las reglas constitutivas de juego –*game*– sería imposible jugar –*play*. En el caso del mercado, el aumento de la inobservancia de las reglas conduce a un aumento de la incertidumbre, la cual deja de ser riesgo para convertirse en imprevisibilidad total. Con lo cual el juego primero se entorpece, luego se traba y finalmente se paraliza.

Sin un suelo de cooperación y confianza en el cumplimiento de las reglas, se avanza hacia un escenario de incertidumbre en el cual, en una primera etapa, son posibles las conductas oportunistas a partir de los abusos basados, por ejemplo, en asimetrías de información. Pero finalmente, la extensión de la desconfianza ni siquiera posibilita las conductas oportunistas. Un juego que debería traducirse en un crecimiento de la riqueza –suma positiva– termina transformándose en un juego recesivo de suma cero e, incluso, de suma negativa. En resumen, la competencia supone la cooperación, con todas las implicancias que ésta tiene también en términos de justicia distributiva.

Enunciado esto, queda claro que la ética empresarial consiste básicamente en el cumplimiento de las reglas de juego. En primer lugar, en el cumplimiento de la legalidad. En segundo lugar, en el cumplimiento de reglas que exceden la legalidad pero hacen a las reglas de juego implícitas que deberían inhibir conductas abusivas tendientes a aprovecharse de los intersticios y lagunas que presente la legalidad y orientar el comportamiento en situaciones dilemáticas en las que se requiere ponderar entre alternativas en conflicto. Finalmente, las actividades filantrópicas pueden considerarse dentro del campo de la ética, siempre y cuando se cumpla con las reglas de juego éticas y jurídicas.

1998 y en “La recuperación rawlsiana de la teoría de la justicia de Hume”, en Pulley, Romina (comp.), *Discusiones en torno a la naturaleza humana. Homenaje a David Hume*, Universidad Nacional de Mar del Plata, 2011.

Lamentablemente, parte de las tergiversaciones en torno a la ética empresarial y la desconfianza hacia la responsabilidad social empresarial surgen de la banalización de la misma. Frecuentemente, bajo la cosmética de la filantropía se pretende recobrar el desprestigio y la pérdida de reputación derivada del incumplimiento de las reglas de juego y de principios elementales, consagrados en la actualidad como derechos fundamentales. Como lo señala magníficamente Amartya Sen, Adam Smith –coterráneo, contemporáneo y amigo de David Hume– tenía muy en claro que sin virtudes sociales, el capitalismo es imposible. Por eso, Sen no se cansa de decir que no se puede seguir repitiendo fuera de contexto la frase de Adam Smith según la cual nuestras necesidades se satisfacen porque el panadero, el carnicero y el cervecero buscan su propio interés y el mercado se autorregula mediante una mano invisible.⁸

El propio Adam Smith puso de manifiesto que el mercado no se reduce al intercambio, sino también a la producción y a la distribución de los bienes, y en los tres casos se requiere tanto de virtudes individuales, como de virtudes sociales traducidas en actitudes y conductas –es decir, comportamientos éticos– que son las que hacen posible el mercado mismo.

Más tarde Max Weber puso de manifiesto que la expansión de los mercados en el capitalismo temprano fue posible por las redes de relaciones basadas en la confianza en un contexto de respeto por las instituciones, es decir, lo que ahora llamamos capital social con *civicness*. Se adelantó así a estudios sumamente interesantes como los que realizó Robert Putnam sobre las diferencias en el desarrollo de las diferentes zonas de Italia, causadas precisamente por esos factores

⁸ Amartya Sen pone de manifiesto la importancia que tienen para Adam Smith las virtudes sociales y no sólo las virtudes individuales, para el desenvolvimiento en el mercado, las cuales no se basan meramente en el intercambio, sino en la producción y en la distribución de la riqueza. Al respecto expresa “Aunque frecuentemente se considere a Adam Smith como el ‘promotor’ del *homo economicus*, seguramente nadie ha escrito tanto como él sobre el papel de otros valores. Así figura en *La riqueza de las naciones*, pero aún más en su otra gran obra, *La teoría de los sentimientos morales*, donde Smith investigó extensamente el papel social de los códigos morales de conducta. Smith distinguió particularmente entre diferentes razones para ir en contra de lo que él llamó ‘amor propio’ [autointerés] y proporcionó un exhaustivo análisis de las diferencias entre ‘simpatía’, ‘generosidad’ y ‘espíritu cívico’.” Amartya Sen, “Ética de la empresa y desarrollo económico” en Adela Cortina (comp.) *Construir confianza*, Madrid, Trotta, 2003, p. 41. En referencia a la motivación económica dice Sen sobre la frase referida al carnicero, el panadero y el cervecero: “Smith se refería exclusivamente a la motivación para el intercambio, y estaba en lo cierto al decir lo que dijo. Sin embargo, para el cumplimiento de un acuerdo el mero deseo de intercambio no puede ser suficiente. El funcionamiento real de los contratos y su utilización en la expansión económica requieren mucho más.” *Op. cit.* p. 46.

éticos-políticos, a los que hace referencia Trigilia.⁹ Sin embargo, muchos siguen pensando que el fin de lucro es suficiente para el desenvolvimiento empresarial.

No deja de causar asombro que se siga citando una y otra vez la misma frase de Milton Friedman como ejemplo en contra de la responsabilidad social empresarial, sin analizar sus implicancias éticas:

“La empresa sólo tiene una responsabilidad social: usar su energía y sus recursos para actividades que aumenten sus utilidades, siempre y cuando respeten las reglas del juego y se dediquen a una competencia franca y libre, sin engaños ni fraudes.”¹⁰

Friedman expresa en la primera parte del enunciado que efectivamente se opone a la responsabilidad social en términos de filantropía, desde una visión simplificada de la ética. No es la empresa la que tiene que ocuparse de las políticas sociales –aclara Friedman– sino que es el Estado quien debe y puede hacerlo mejor. Pero en la segunda parte de su enunciado queda claro que la empresa tiene que desenvolverse no sólo dentro de la legalidad, sino dentro de reglas de juego que exceden la legalidad y, por lo tanto, son exclusivamente éticas.

Es inexacto que la actividad económica tenga como único fin el lucro o la maximización de las ganancias. Aunque así esté instalado en nuestro sentido común, existen otras motivaciones, las cuales resultan más evidentes aún en otras culturas también capitalistas. Tampoco es aceptable que la única responsabilidad de una empresa sea aumentar sus utilidades, tanto más cuando sólo pueden hacerlo en el marco social y político en el que se desenvuelven. Sin embargo, las expresiones de Friedman pueden considerarse progresistas en un escenario de capitalismo “aventurero y predatorio” como diría Max Weber.¹¹

En la línea argumental planteada –según la cual principios, valores y normas éticas se van plasmando históricamente en el derecho positivo como eticidad– examinaremos de qué manera la responsabilidad social –la cual es sólo un aspecto de la ética empresarial– requiere traducirse en instituciones, es decir, en un nuevo marco jurídico, que al mismo tiempo sea operativizable. Es en ese sentido que vamos a preferir expresarnos en términos de “ciudadanía

⁹ Cf. Trigilia, Carlo, “Capital social y desarrollo local”, en Trigilia, Carlo, *El capital social*, Buenos Aires, FCE, 2003.

¹⁰ Friedman, Milton, *Capitalismo y libertad*, Madrid, Rialp, 1966.

¹¹ Sobre este punto, es notorio que la formación universitaria colabora muy poco en modificar ese estado de cosas, en tanto los planes de estudios de las carreras de ciencias económicas o de las escuelas de negocios suelen soslayar estas cuestiones. El resultado es el desarrollo de competencias individuales y la carencia de virtudes sociales, lo cual conduce a reproducir comportamientos socialmente indeseables.

empresarial” como una expresión más inclusiva que la de “responsabilidad social”, considerando que la teoría democrática establece como función del Estado de derecho ponerles límites a los abusos en general, incluidos los abusos que posibilita el mercado.

3.3. La pérdida de calidad institucional de los Estados. La capacidad estatal

Un lector poco familiarizado con estas cuestiones podría pensar que las líneas anteriores pueden trasuntar falta de realismo, en tanto el mercado sólo podría concebirse en términos de darwinismo social. Ese sentido común instalado es parte del problema. Sin embargo, autores sumamente realistas, como Francis Fukuyama, realizan un diagnóstico convergente con lo enunciado. Efectivamente, en su libro *La construcción del Estado*, Fukuyama realiza una autocrítica –sesgada– de las políticas que comenzaron a mediados de los 70 y se plasmaron más tarde en el autodenominado Consenso de Washington a fines de los 80. Allí explica ahora que el Consenso se aplicó indiscriminadamente y condujo al achicamiento del Estado, no sólo en cuanto al alcance de sus responsabilidades, funciones y actividades estatales, sino también en el sentido de la disminución de su capacidad de gestión y eficacia normativa. Ese documento –propiciado por el G-7 y los organismos multilaterales de crédito– tenía por objetivo *explícito* disminuir las funciones del Estado con el propósito de disminuir el déficit fiscal.¹²

Por esa razón, los organismos multilaterales de crédito dispusieron, en algunos casos como recomendación y, en otros, como condición para el otorgamiento de créditos –como ocurría con nuestro país–, asumir las políticas del Consenso de Washington de reducción del déficit fiscal mediante la re-

¹² El aumento de las funciones estatales durante la expansión del Estado de Bienestar condujo a que el Estado absorbiera un porcentaje cada vez mayor del PBI para financiar sus actividades. Si a principios del siglo XX –expresa Fukuyama– el financiamiento estatal absorbía el 10% del PBI, en los 80 estaba cercano al 50% en los países del capitalismo avanzado. Pero a partir de mediados de los 70 el déficit fiscal de algunos países absorbe recursos financieros que deberían invertirse en el mercado para la producción de riqueza. Cabe señalar que países como Argentina en general estuvieron siempre muy por debajo de ese porcentaje. No obstante lo cual se insistía en la necesidad de lograr el equilibrio fiscal mediante la disminución del “gasto” público, sin discriminar “gasto” de inversiones necesarias. Si bien el financiamiento del Estado rondaba el 19% del PBI, eso no significa que hubiera equilibrio fiscal en un contexto de endeudamiento y falta de capacidad para recaudar impuestos, sin mencionar la regresividad del sistema impositivo argentino que recauda más por impuestos indirectos que por impuestos directos.

ducción del gasto público, la disminución de la seguridad social, la apertura y desregulación de la economía, la flexibilización de la legislación laboral, la privatización de las empresas públicas, etc.¹³ El supuesto fue que la disminución de las funciones estatales no sólo posibilitaría reducir el déficit fiscal, sino que aumentaría la capacidad de los Estados para cumplir con sus funciones mínimas fundamentales: brindar orden y seguridad, hacer cumplir las leyes, proteger la propiedad y los contratos.

Esto significó ni más ni menos que sacrificar las denominadas funciones intermedias que caracterizaron al Estado de Bienestar: hacerse responsable social y ambientalmente. Pero también implicó resignar en buena medida las funciones dinámicas de promoción para la generación de riqueza, a través del manejo de la política macroeconómica, en la medida en que no se contara con la capacidad estatal y el compromiso con el bien público, es decir, con calidad institucional. Asimismo se perdieron otras capacidades elementales para el financiamiento del Estado en cualquier capitalismo avanzado –como la capacidad para recaudar impuestos– y para generar condiciones sanas de mercado, mediante el control de las posiciones de dominio, sea mediante monopolios, oligopolios o cartelizaciones.

A la luz de los resultados de esas políticas, Fukuyama expresa que muchos de los defensores del Consenso de Washington ahora no dudan en afirmar que si bien habían comprendido la importancia de las instituciones, hubo muy pocas advertencias, por parte de quienes elaboraron esa política acerca de los peligros que suponía impulsar la liberalización sin las instituciones adecuadas.¹⁴

¹³ Queda claro que los países europeos, con la excepción de Gran Bretaña, no se dejaron seducir por esas recomendaciones y mantuvieron las instituciones del Estado social, aunque no sin dificultades, atendiendo a las restricciones que imponen las condiciones del mercado internacional con sus precarias reglas.

¹⁴ Fukuyama, Francis, *La construcción del Estado*, Ediciones B, 2004, p. 36 y ss. Si se comparan los casos de Nueva Zelanda con el caso argentino, por ejemplo, la diferencia se encuentra en la calidad de las instituciones de uno y otro país. Por eso agrega Fukuyama que en algunos países “la condicionalidad externa fue finalmente usada como pretexto para llevar a cabo recortes en los sectores del Estado moderno y a la vez proteger, e incluso ampliar, el alcance del Estado neopatrimonial”, el cual es definido por el autor como aquel que “hace uso del sector público para redistribuir los derechos de propiedad en beneficio de un interés particular (...) “La red neopatrimonial se ve muchas veces amenazada por la existencia del sector estatal moderno”. Uno de los pretextos para privatizar indiscriminadamente era eliminar la corrupción. Al contrario, se reemplazaron las formas pequeñas y puntuales de corrupción por la hipercorrupción. Como quedará claro en los capítulos 4 y 5, las cosas ocurrieron a la inversa, la corrupción fue la que posibilitó la implementación de las políticas neoliberales.

No resulta accesorio mencionar que Fukuyama cita las expresiones autocríticas de Friedman sobre las políticas neoliberales impulsadas desde Washington cuando en el año 2001 expresó que, diez años antes, él había aconsejado tres cosas: "...privatizar, privatizar y privatizar. Pero me equivoqué. Seguramente el Estado de derecho sea más importante que la privatización".¹⁵ De eso se trata. Sin embargo, queda abierta la cuestión sobre qué se entiende por Estado de derecho, sobre la que volveremos en el punto 4.

3.4. El alcance y las limitaciones del Pacto Global. El caso argentino

Queda claro que las políticas mencionadas en el apartado anterior condujeron a una pérdida de la calidad institucional en términos de Estado de derecho. Ese déficit permitió asimetrías y abusos de todo tipo. Se perdió la capacidad estatal y el sentido del Estado, en términos de brindar seguridad en la acepción más amplia de la palabra, es decir, no sólo en términos de seguridad sobre la integridad física y la propiedad, sino en términos de derechos civiles y políticos y también en términos de seguridad social en tanto derechos económicos, sociales y culturales, sea como seguridad social, sea como la mucho más elemental seguridad alimentaria.

Es en ese contexto de pérdida de capacidad estatal que se lanza la iniciativa del Pacto Global del PNUD y la OIT, referido a la Responsabilidad Social Empresaria (RSE). En ese escenario de falta o de pérdida de capacidad estatal para ejercer controles y regulaciones elementales, se le pide a las empresas que se autorregulen, es decir, que ellas mismas se impongan la observancia de la ley.

El diario La Nación, en su edición del 24 de abril de 2004, publica "Firman un pacto social 220 empresas", artículo referido al lanzamiento de la red argentina del Pacto Global en el que se expresa que "unas 220 compañías argentinas, de capitales locales y extranjeros, porteñas y del interior; grandes y pymes, se comprometieron ayer a promover nueve principios que, aunque establecidos por la ley, no siempre se cumplen." En el caso de nuestro ordenamiento jurídico –como expresa muy bien el periodista del diario La Nación, Alejandro Rebbosio– los principios del Pacto Global corresponden al derecho positivo y son de cumplimiento obligatorio.¹⁶

¹⁵ Entrevista con Milton Friedman, Gwartney y Lawson, 2002. En Fukuyama, *op. cit.* p. 38

¹⁶ Los diez puntos establecidos en el Pacto Global constituyen principios promotores de la Responsabilidad Social Empresaria y se refieren a derechos humanos, derechos laborales, cuidado del ambiente y políticas de lucha contra la corrupción: Principio N°1. Apoyar y

Sin embargo, se pide a las empresas que se comprometan a cumplir de manera autorregulada con principios ya incluidos en el orden jurídico, referidos a derechos humanos, derechos laborales elementales, derechos ambientales. En un décimo principio, se establece la lucha contra la corrupción, es decir, que las empresas no sean cómplices de cohecho, ni participen en operaciones de defraudación. Por supuesto que ello no significa que el Estado renuncie a sancionar las conductas ilegales, pero pide autorregulación, es decir, una auto-limitación del propio interés, en términos de Hume, pero en una escala de tal complejidad para la cual el propio Hume exige instituciones.

Podría decirse que la estrategia de Naciones Unidas parece consistir en poner en un dilema de hierro a las empresas: si no adhieren, puede sospecharse que no cumplen y si adhieren tendrán que cumplir. Pero, ¿cómo se espera lograr el cumplimiento de los diez principios, puesto que no se trata de adherir a la red local a los efectos de sacarse la foto, aparecer en los diarios y hacer publicidad?

Para eso el Pacto Global establece una metodología que tiene por objeto “dar credibilidad a la iniciativa”. Al año de haber adherido a la red local del Pacto Global, las empresas deben presentar una *Comunicación sobre el progreso* (COP), en la que deben explicitar los principios sobre los que se trabajará en un programa que contiene una serie acciones y objetivos, y tiene que declarar en qué medida los alcanzó. Las COPs se publican en www.unglobalcompact.org. Con ello se espera hacer efectivo el cumplimiento de los compromisos asumidos. Sin embargo, como veremos inmediatamente, el mecanismo mencionado no posee la eficacia esperada. Efectivamente, de las doscientos sesenta y cinco empresas que finalmente adhirieron en 2004 al Pacto Global, al cumplirse el plazo presentaron solamente cuarenta y tres su comunicación sobre el progreso.¹⁷

respetar la protección de los derechos humanos; Principio N°2. No ser cómplice de abusos de los derechos; Principio N°3. Apoyar los principios de la libertad de asociación sindical y el derecho a la negociación colectiva; Principio N°4. Eliminar el trabajo forzoso y obligatorio; Principio N°5. Abolir cualquier forma de trabajo infantil; Principio N°6. Eliminar la discriminación en materia de empleo y ocupación; Principio N°7. Apoyar el enfoque preventivo frente a los retos medioambientales; Principio N°8. Promover mayor responsabilidad medioambiental; Principio N°9. Alentar el desarrollo y la difusión de tecnologías respetuosas del medio ambiente. Principio N°10. Las empresas deberán trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluidas la extorsión y el soborno.

¹⁷ Si el lector se tomaba la molestia de ingresar a la página de Pacto Global y ver esas comunicaciones se podía encontrar con la sorpresa de que una de las empresas que presentó su comunicación sobre el progreso (COP) es la ahora inexistente Aguas Argentinas. En el ítem “¿Qué acciones ha realizado su empresa para implementar el Pacto Global dentro de sus negocios?”, la COP expresaba:

Por supuesto, se podría forzar la argumentación y decir que la no presentación de la COP no significa que se incumple con la ley. Frente a ello cabe afirmar que quien adhirió al Pacto Global y no presenta la COP incumple por lo menos con el compromiso asumido. También corresponde ir a los hechos y expresar que la última medición del trabajo en negro dio como resultado que todavía es de un 38% –lo cual significa menores salarios, carencia de obra social y de aportes jubilatorios. También siguen apareciendo textiles que utilizan trabajo esclavo; explotan fábricas que no cumplen con los requisitos mínimos de seguridad industrial; existen multinacionales que aparecen en los diarios por realizar prácticas antisindicales (lo cual lesiona directamente el 3º principio del Pacto Global y la legislación nacional) y podríamos seguir indicando malas prácticas empresariales. Ni qué decir del soborno regular y sistemático, que lesiona el 10º principio. Cabe mencionar que hay empresas suscriptoras del Pacto Global que se defienden de acusaciones de soborno mediante el argumento del “empleado infiel”, que sostiene que son gerentes de las filiales los que incurrir en esas prácticas. Sin embargo, resulta un argumento endeble cuando aparecen causas en diversos lugares del mundo que apuntan a un *modus operandi* impropio para conseguir negocios en el extranjero, en el sentido del soborno transnacional, como veremos en la sección 5.2 del Capítulo 5.

También se podría pensar que se trata de un proceso gradual de aprendizaje y que en un plazo mediano podremos remontar el deterioro en el que caímos, pidiendo a las empresas que sean respetuosas de las reglas. En ambos casos estaríamos incurriendo en la simplificación de una problemática mucho más compleja que requiere tematizar cuáles son las limitaciones y las dificultades para avanzar en el cumplimiento de la responsabilidad empresarial, más allá de las buenas intenciones, que puedan existir en muchos casos. Al menos, nos centraremos en aquellos obstáculos que consideramos los principales.

“Desde que se hizo cargo de los servicios, Aguas Argentinas ha trabajado para encontrar soluciones a la problemática del acceso universal a los servicios en barrios de bajos recursos, atendiendo no sólo las dificultades físicas que allí se presentan sino también la dimensión social.”

Creo que a esta altura cada cual puede sacar sus propias conclusiones sobre la COP de Aguas Argentinas, empresa que perdió la concesión por incumplimientos reiterados del contrato correspondiente, particularmente en lo referido a la extensión de redes en barrios pobres.

3.5. La nueva Ley de Gresham y las “ventajas comparativas” de Ricardo

A pesar de los avances en el reconocimiento internacional de los derechos sociales, económicos y culturales, queda claro que para el neoliberalismo el Estado de derecho consiste meramente en el Estado mínimo con capacidad para mantener el orden, defender la propiedad, garantizar los contratos, programar y elaborar políticas y aplicar las leyes con rigor. Lo que no dice un autor como Fukuyama es que ese Estado es sumamente intervencionista en el sentido de crear las condiciones artificiales en las que se desenvuelve el llamado libre mercado, puesto que éste no surge espontáneamente.

Suele creerse –porque suele hacerse creer– que el mercado sería libre si no hubiera una serie de regulaciones que imponen restricciones al mismo. Pero la verdad histórica es que el libremercado es una construcción que necesita un Estado fuerte que lo instale como tal y relegue o subordine a un segundo plano a aquellas otras instituciones que compiten precisamente con esa institución denominada “mercado libre”. Como afirma el politólogo inglés John Gray, el libre mercado es el producto de un poder estatal. Así lo fue durante la corta vigencia que tuvo en la época victoriana y así lo es en la actualidad. Gray no tiene reparos en afirmar que esa concepción del mercado resulta consistente con el proyecto político de los Estados Unidos. Desde ese punto de vista, cabe preguntar si el Consenso de Washington fracasó en sus políticas explícitas o si logró sus objetivos implícitos, vinculados con la expansión comercial de los países hegemónicos y la consolidación de la posición de dominio del capitalismo anglosajón en el mercado internacional, en competencia con el capitalismo renano, el capitalismo japonés o el capitalismo del sudeste asiático, cristalizando así una división internacional del trabajo con ganadores y perdedores.

Como contrapartida –expresa Gray– el repliegue del Estado de Bienestar es, ni más ni menos, el resultado de la Nueva Ley de Gresham –sobre la que ya hicimos una breve referencia– que establece que el mal capitalismo desplaza al buen capitalismo.¹⁸ La antigua Ley de Gresham establecía que la mala moneda desplaza a la buena moneda.¹⁹ Más allá de la moneda, Gray alude que el dinero

¹⁸ Cf. Gray, John, *Falso amanecer. Los engaños del capitalismo global*, Buenos Aires, Paidós, 2000, cf. p. 103 y ss.

¹⁹ La Ley de Gresham –atribuida a Sir Thomas Gresham (1518-1579)– hacía referencia al diferente porcentaje de oro con que se acuñaban monedas de similar valor nominal. Más allá de que los agentes económicos se desprendían rápidamente de las monedas de menor porcentaje de oro, el hecho de acuñar monedas de igual valor nominal y menor cantidad de valor real parece

fácil o mal habido desplaza al buen dinero. Esto se verifica, por ejemplo, con las inversiones provenientes de operaciones de lavado de dinero. En términos de pequeña escala, está claro que un comerciante que vende mercadería robada, no paga impuestos, tiene a sus empleados en negro, tira la basura en la calle; es decir, tiene ventajas competitivas, por espurias que éstas sean.

Pero —como veremos— la nueva ley de Gresham cuestiona principalmente el “principio de las ventajas comparativas” de Ricardo. En la gran escala, el capitalismo que se desresponsabiliza de lo social y de lo ambiental (el capitalismo que externaliza costes que los regímenes responsables internalizan), genera ventajas comparativas espurias que desplazan a la economía social de mercado. Por lo tanto, el aumento alarmante del desempleo no se debe meramente a las nuevas tecnologías, sino al libre mercado global y a la disminución de la responsabilidad social del mercado y de los Estados, como consecuencia del condicionamiento de la Nueva Ley de Gresham. De este modo, la inseguridad social se extiende globalmente. En ese contexto, no parece razonable dejar liberada a la iniciativa individual tanto la eventual responsabilidad social de las empresas, como la prevención de las consecuencias indeseables sociales y ambientales de su desenvolvimiento. Si se requiere un pacto global, debe ser un pacto político entre aquellos Estados o comunidades políticas regionales responsables social y ambientalmente, con el fin de desplazar el mal capitalismo.

Gray —el autor de *Liberalismos*— estudia los diferentes tipos de capitalismo para señalar con hechos que el capitalismo sustentable es posible. A modo de ejemplo citamos al propio Gray:

En Alemania, la cultura de “tala y quema” y de empleo temporal que hizo posibles las reestructuraciones empresariales de principio de los noventa en Estados Unidos es inaudita o se rechaza. Si los trabajadores alemanes pierden su empleo, cobran un seguro de desempleo de dos tercios de su salario (los británicos cobran alrededor de un tercio y en EE.UU. se cobra menos aún). En los mercados sociales alemanes, el tratamiento del trabajo como mercancía comercial es un fenómeno muy limitado. El presidente de Siemens, la compañía electrónica estrella de Alemania, Heinrich von Pierer, declaró: “El principio de ‘contrata y despide’ no existe aquí y no quiero que exista nunca”.

ser la analogía que establece Gray con respecto a la competencia espuria. En Argentina, cuando en la crisis del 2001 las provincias comenzaron a emitir cuasi monedas —como los patacones— la población se deshacía de la misma y guardaba la moneda nacional y se deshacía de la moneda nacional para ahorrar en alguna moneda de referencia internacional.

Estas características de la economía alemana surgen de un viejo consenso cultural y político en cuanto a la forma que debe darse a los mercados. Están diseñados para proteger y para impulsar la cohesión social y también para promover la eficiencia económica.²⁰

Frecuentemente, la solución que encuentran algunos capitalismos avanzados –frente a la competencia con empresas basadas en economías con pocas regulaciones– para conservar la calidad de sus instituciones sociales, de su ambiente y de sus formas de vida, es desplazar el problema hacia aquellos países receptores de capitales con escasas o nulas condiciones. En términos de Gray, “los países avanzados pueden seguir limpios a expensas de otras partes del mundo, que se vuelven más sucias.”²¹ En términos del décimo principio del Pacto Global, la empresa mencionada por Gray no se caracteriza por prácticas transparentes.²²

En el contexto de la globalización, las iniciativas unilaterales de los Estados se vuelven inocuas. “Cuando el capital es móvil, buscará ventajas absolutas emigrando a países con los costes medioambientales y sociales más bajos posibles (...). Tanto en la teoría como en la práctica, el resultado de la movilidad del capital global es invalidar la doctrina de la ventaja comparativa de Ricardo.”²³ Efectivamente, ya no se trata de ventajas competitivas genuinas en el contexto de la libre competencia –como lo planteaba Ricardo–, sino que se trata de ventajas competitivas espurias en el contexto de la libre movilidad de capitales en el mundo global, en el cual la doctrina de las ventajas comparativas de Ricardo pierde la precaria validez que pretendía.²⁴

²⁰ *Ibidem*, p. 123.

²¹ *Ibidem*, p. 106.

²² Sobre las prácticas corruptas de Siemens puede verse Alconada Mon, Hugo *Las coimas del gigante alemán*, Buenos Aires, Planeta, 2011.

²³ Gray, John, *op. cit.* p. 108.

²⁴ Recordemos que en sus *Principios de economía política y tributación*, alentaba la división internacional del trabajo por resultar conveniente para todos, a partir del “principio de las ventajas comparativas” que postula, en el cual ya desatiende el valor internacional de las mercancías y el intercambio desigual, pues compara básicamente la cantidad de mano de obra que se requiere en uno y otro caso para hacer que para ambas partes el intercambio resulte beneficioso: “Inglaterra puede encontrarse en circunstancias tales que la producción de paños pueda requerir el trabajo de 100 hombres durante un año. Si tratase de producir vino, probablemente necesitaría el trabajo de 120 hombres durante el mismo tiempo. Consecuentemente, Inglaterra prefiere adquirir vino importándolo, a cambio del paño que produce.” David Ricardo, *Principios de economía política y tributación*, México, FCE, 1973, p. 103.

La problemática planteada se complejiza aún más si tenemos en cuenta los límites de la jurisdicción de los Estados particulares en el contexto de la globalización. Si bien las reglas jurídicas están fijadas por los Estados –en tanto éstos determinan a través de la legislación qué es obligatorio, qué está prohibido y qué está permitido– resulta claro que los Estados tienen jurisdicción sobre su propio territorio y, en el contexto de la globalización, las fronteras se relativizaron y los acuerdos internacionales –de cumplimiento obligatorio por los Estados signatarios– están rezagados con respecto a las nuevas realidades.²⁵ Si a ello se agrega la pérdida de capacidad estatal para ejercer controles en la propia jurisdicción, es evidente que las reglas de juego no se identifican con las reglas jurídicas. Por ello se requiere avanzar en nuevos acuerdos internacionales sobre responsabilidad social y ambiental que tengan carácter vinculante. En la medida en que haya países que se niegan sistemáticamente a suscribir u observar algunos de ellos, porque se benefician de las ventajas competitivas espurias, aquellos países responsables social y ambientalmente deberían ejercer su peso político dejando de comerciar con los países que, por acción u omisión, promueven prácticas depredadoras.

3.6. Las dificultades de la RSE en un contexto de responsabilidad limitada

El Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz publicó en el año 2006 su libro *Cómo hacer que funcione la globalización*, en el cual se expresa en varias cuestiones en línea con el pensamiento de John Gray. Al referirse a algunos casos de malas prácticas corporativas expresa lo siguiente:

Estas corporaciones no sólo son ricas, sino políticamente muy poderosas. Si los gobiernos deciden fiscalizarlas o regularlas de alguna forma que no las satisfaga, amenazan con trasladarse. Siempre habrá otro país que las acoja por los empleos que proporcionan y los impuestos que pagan.²⁶

A juicio de Stiglitz estamos frente a un problema sistémico que requiere soluciones también sistémicas. Precisamente, no considera que la responsabilidad social empresaria sea una alternativa válida para estos problemas, en la medida

²⁵ Cabe llamar la atención sobre una de las maneras de generar ventajas competitivas espurias que es el pago de sobornos, cuestión a la que nos referiremos extensamente en el Capítulo 5.

²⁶ *Ibidem*, p. 242.

en que se la entienda como una autorregulación voluntaria de las corporaciones. Para Stiglitz la responsabilidad social empresaria en un contexto jurídico de responsabilidad limitada es una suerte de contrasentido. Veamos los pasos de su argumentación. La primera premisa pone de manifiesto que las corporaciones de una u otra forma tienen, en términos jurídicos, responsabilidad limitada:

Para empeorar las cosas está la responsabilidad limitada, que, en esencia, define a las corporaciones. La responsabilidad limitada es una innovación legal muy importante y, sin ella, es muy probable que el capitalismo moderno no hubiera llegado a desarrollarse. Los inversores de las corporaciones con responsabilidad limitada sólo están en riesgo por la cantidad de dinero que han invertido en la empresa, y por nada más. Es distinto a lo que sucede con las sociedades, en las cuales todos sus miembros son responsables conjuntamente de las acciones de los demás. Si uno de ellos comete un error grave –por ejemplo, en el caso de una empresa auditora, dar su aprobación a los libros contables de una empresa cuando no debería haberlo hecho, es lo que Arthur Andersen hizo en el caso Enron–, entonces, en principio, todos los socios pueden ser acusados y perder no sólo lo que han invertido, sino sus casas, coches y ahorros, lo cual, posiblemente, les obligue a refugiarse en una declaración de bancarrota personal. La ventaja teórica de una sociedad de responsabilidad ilimitada es que cada uno de los socios cuenta con muchos incentivos para controlar a los demás, y que, sabiendo esto, la responsabilidad de los clientes tiene que aumentar. Pero cuando se trata de centenares de socios, la posibilidad de que cada uno controle a los demás disminuye, y los inconvenientes de la sociedad superan a las ventajas. De hecho, muchas empresas auditoras, que tradicionalmente se han venido constituyendo como sociedades, han modificado sus estatutos para convertirse en “sociedades de responsabilidad limitada”, lo cual combina las ventajas fiscales de la sociedad con la protección que supone la figura de la responsabilidad limitada.²⁷

²⁷ *Ibidem*, p. 249. Más adelante agrega: “La responsabilidad limitada tiene una gran ventaja: permite acumular enormes cantidades de capital, puesto que todos los inversores saben que lo máximo que pueden perder es el capital invertido. Pero la responsabilidad limitada puede tener un enorme coste para la sociedad. Una empresa minera puede extraer oro y conseguir grandes dividendos para sus socios, pero deja vertidos tóxicos de arsénico. Desde un punto de vista social y económico, el coste de limpiar esos restos puede exceder el valor del mineral extraído. Pero cuando el problema se descubre y el Estado exige una limpieza, la compañía minera se declara en bancarrota y son los contribuyentes los que tienen que arreglar el desaguizado. En este caso, los ciudadanos sufren doblemente: a causa de la degradación medioambiental y debido al coste de la limpieza.” p. 250.

Luego Stiglitz valora positivamente el movimiento de la RSE, aunque muestra que existe una doble moral con respecto al desenvolvimiento en la propia comunidad y en otros países sobre lo cual brinda una serie de ejemplos que merecen ser leídos.

El movimiento RSE ha contribuido a cambiar la mentalidad de muchas corporaciones y de las personas que trabajan para ellas. Además, se ha esforzado por elaborar instrumentos que garanticen que las empresas se ciñan a sus ideales: se están desarrollando herramientas contables que permitan trazar el recorrido de las contribuciones a la comunidad y al cuidado del medio ambiente, lo cual ayuda a las empresas a reflexionar más sobre las plenas consecuencias de sus acciones.

Por desgracia, en un mundo dominado por una competencia implacable, los incentivos pueden volverse incluso contra quienes tienen las mejores intenciones.²⁸

Resulta claro que la propia lógica de desenvolvimiento capitalista en el contexto de una Nueva Ley de Gresham establece límites sistémicos que requieren que esas buenas intenciones se plasmen en marcos regulatorios. En otras palabras, se requieren nuevas reglas de juego en el mercado mundial frente a nuevos fenómenos que las leyes de la economía clásica no previeron. La responsabilidad social empresaria es inviable en un contexto de responsabilidad limitado. De allí la conclusión de Stiglitz:

“Como consecuencia de ello, y por importante que pueda ser, el movimiento RSE no es suficiente. Hay que complementarlo con una normativa más dura”, y agrega: “Las empresas realmente comprometidas darán la bienvenida a las regulaciones que refuercen el código de conducta que apoyan en público porque las protegerán de la competencia desleal de las que no se suman a la misma política.”²⁹

3.7. El papel del Estado y la ciudadanía empresarial

En esa línea se está avanzando a través de propuestas que son superadoras del Pacto Global, mediante proyectos de legislaciones *ad hoc* que generan controversias entre quienes piensan que la RSE debe ser voluntaria y quienes piensan

²⁸ *Ibidem*, p. 255.

²⁹ *Ibidem*, p. 256.

que debe ser obligatoria. La divisoria de aguas se da básicamente entre aquellos que no quieren regulaciones de ningún tipo y quienes quieren un cambio real, dado que los resultados del Pacto Global fueron muy pobres en todo el mundo, no sólo en Argentina.

Es cierto que certificaciones como la SA (*Social Accountability*) 8000 –en lo que a responsabilidad social se refiere– o normas de la serie ISO 14000 –en cuanto a responsabilidad ambiental– más aquellas normas referidas a seguridad industrial, van teniendo una mayor adhesión. Por ejemplo, la norma SA 8000 ya se aplica en 30 países –incluido el nuestro– y 140 empresas ya certificaron. Sin embargo, esos mismos guarismos también nos permiten afirmar que es inconmensurablemente mayor la cantidad de empresas que no certificaron, por no mencionar que algunas que certifican se las arreglan luego para cumplir parcialmente con los principios y procesos certificados. Lamentablemente en estas cosas no se puede pensar que lo que importa es la tendencia, porque si no se avanza de manera decidida, lo que ocurre es que quienes avanzaron quedan en posición fuera de juego y retroceden. Por eso es importante acompañar a aquellos empresarios que hacen auténticamente punta en estas cuestiones y muestran, con su iniciativa, que es posible seguir este rumbo. Pero insistimos en que si no se transforman en reglas de juego generalizadas –es decir, si el *play* de algunos no conduce a un nuevo *game*– quienes ya comenzaron a jugar ese nuevo juego, muy probablemente tendrán que retroceder hacia las viejas reglas, con los daños consecuentes.

En este punto me interesaría trazar un paralelo con la legislación sobre buen gobierno corporativo –tal es el caso de la Ley Sarbanes-Oxley en USA– y sobre responsabilidad social empresaria. El caso de la Ley Sarbanes-Oxley es interesante porque se trata de regulaciones sobre auditoría que tuvieron resistencia durante años, hasta que ocurrieron resonantes casos de defraudación como Enron, WorldCom y otros.³⁰ Luego de esos casos no se tuvo más remedio que aplicar las regulaciones para recuperar la credibilidad y la confianza de los inversores y del público en general. A pesar de ello, hubo una enorme controversia durante el debate legislativo. Actualmente la mencionada ley es de cumplimiento obligatorio en USA para cotizar en la Bolsa de Valores de Nueva York (certificación SOX - 404) y significa un refuerzo en los controles de

³⁰ “Entre 1989 y 2001, las ‘cinco grandes’ auditoras de Estados Unidos contribuyeron con 29 millones de dólares a las campañas presidenciales y a los partidos políticos, en parte tras conocer la amenaza de nuevas regulaciones y evitar su aplicación. El gesto dio sus frutos, al menos hasta que el escándalo de Arthur Andersen-Enron evidenció la necesidad de tales regulaciones”. Joseph Stiglitz, *op. cit.*, p. 246

auditoría para evitar nuevos casos de defraudación. Lo interesante es que otros países tuvieron que avanzar en el mismo sentido y también las regulaciones, en una suerte de estandarización que van adoptando compañías que buscan de esta manera brindar garantías a los inversores a través de indicadores de confianza.

Por ello nos inclinamos por una legislación al respecto, teniendo en cuenta que nos encontramos en un escenario de pérdida de confianza y que se requiere la reconstrucción de la confiabilidad a partir de indicadores objetivos. Recordemos también la arriba citada perspectiva de Stiglitz: “Las empresas realmente comprometidas darán la bienvenida a las regulaciones que refuercen el código de conducta que apoyan en público porque las protegerán de la competencia desleal de las que no se suman a la misma política.”

En nuestro país existe ya legislación sobre la obligación de presentar un balance social, como es el caso de los artículos 25, 26 y 27 de la Ley 25.877 de 2004 que modifica el Régimen Laboral. Es un avance muy limitado no sólo por su alcance sino por la falta de publicidad de ese balance. Por eso se presentó un proyecto superador –aunque perfectible– que tiene en cuenta la certificación de RSE y, lo que es sumamente importante para su eficacia, la auditoría social.³¹ El proyecto mencionado plantea que se obligará a presentar un balance social a las empresas que cuenten con más de 300 trabajadores, o que se financien en mercados financieros organizados o que participen de licitaciones públicas. Las demás podrán hacerlo de manera voluntaria (art. 2º). “El balance social de las empresas se hará público con el balance y memorias anuales con igual tratamiento, transparencia y difusión que el balance económico del ejercicio” (art. 4º). Ese proyecto expresa que “esta ley espera ser el puntapié inicial para el desarrollo de una cultura empresaria basada en la ética y la responsabilidad social.” Se trata de “la adopción por parte de la empresa de un compromiso de participar *como ciudadana*, contribuyendo a aliviar los problemas de la comunidad donde está inserta, asumiendo una conducta ética.”

Asimismo, el proyecto tiene en cuenta que el balance social debe incluir la política de recursos humanos y su grado de satisfacción, el trato a clientes y proveedores y su grado de satisfacción, el sistema de gestión ambiental y las relaciones con la comunidad.

De todos modos, deberíamos plantearnos si el Estado tendrá la capacidad para hacer efectivo el cumplimiento, cuando aún tiene dificultades para hacer

³¹ Proyecto de ley presentado por los senadores María Laura Leguizamón y Jorge Capitanich. De todos modos, al momento de publicarse este libro ya perdió estado parlamentario. Habrá que presentar una nueva iniciativa.

cumplir, por ejemplo, la *Ley de Defensa de la Competencia* para proteger los derechos de los sectores más débiles en el mercado, cuando tiene deficiencias institucionales de diversa índole que requieren de tiempo, voluntad política y capacidad institucional para superarse. Respondiendo la pregunta, hoy puede afirmarse que el avance en la recuperación de la capacidad del Estado es notable y promisorio.³² Sin embargo, lo más interesante del proyecto de ley mencionado es que contempla varios instrumentos para hacer operativo el balance social, generando instancias y mecanismos que funcionen sin necesidad de un control permanente por parte del Estado. Entre ellas cabe destacar que contempla la certificación de responsabilidad mediante normas

³² Debe tenerse en cuenta que en nuestro país suelen sancionarse leyes –incluso normas constitucionales– que nunca llegan a ser plenamente operativas o se demora indefinidamente su implementación, constituyendo un simulacro de institucionalidad. Esto ocurre también con la Ley de Defensa de la Competencia, razón por la cual aumenta la concentración económica en detrimento de la libre competencia, con el consecuente encarecimiento de los precios a partir de los abusos de posición dominante o mediante cartelizaciones. Asimismo se incurre en prácticas de competencia desleal mediante operaciones de *dumping* aplicadas contra los productos de posibles competidores con menor capacidad financiera e, incluso, mediante presiones a proveedores o clientes de los posibles competidores. De todos modos, hay una evidente recuperación progresiva de la capacidad estatal y varias operaciones de cartelización en productos como cemento y oxígeno que se pudieron probar a partir de cruces de llamadas telefónicas. Pero al no haberse instituido el Tribunal de Defensa de la Competencia que prevé la ley, las empresas interpusieron recursos formales sobre la competencia de los juzgados donde se radicaron las causas. En el caso de la concentración mediática que se produjo a partir de 1989, la misma fue posible por la Ley de Reforma del Estado que permitió a medios gráficos adquirir medios audiovisuales. Pero también porque una empresa tenía los derechos de transmisión del fútbol y, además hacía *dumping*. Cuando una cooperativa ponía servicio de televisión por cable en una localidad a un precio muy conveniente, el multimedio iba a un precio aún más bajo y con el agregado del fútbol que monopolizaba. De ese modo hacía inviable que una cooperativa de electricidad o telefonía brindara cable. Así lograba ir comprando a precio vil servicios de transmisión de televisión por abono por todo el interior del país y volvía a subir el precio. A partir de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual sancionada en 2009 se va a poder revertir la concentración mediática, lo cual fue posible por una acción convergente de organizaciones de la sociedad civil y un gobierno que finalmente comprendió la necesidad de democratizar la palabra mediante la multiplicación de voces. Al respecto puede verse sobre la recuperación de la capacidad estatal Javier Flax, “El decisionismo transicional de Néstor Kirchner y la recuperación argentina. Respuesta a Marcos Novaro”, en Revista *Diálogo Político*, Fundación Konrad Adenauer, Año XXVIII, N°3, junio de 2011. En internet en <http://kas.org.ar/DialogoPolitico/Index2.html> Sobre el proceso de concentración mediática puede verse Javier Flax, “Del decisionismo y la concentración mediática al pluralismo democrático”, en *La comunicación como ámbito de construcción de la realidad social*, Alem, Beatriz (comp.), Buenos Aires, UNGS-Imago Mundi, 2011.

aprobadas por entidades de normalización acreditadas oficialmente. El proyecto de ley prevé que “La certificación de responsabilidad social otorga el derecho a la empresa que la haya obtenido a utilizar públicamente el distintivo de ‘Socialmente responsable’ con la identificación de la marca de la entidad que haya extendido la certificación.”

Desde esta perspectiva, la discusión sobre si la ética tiene que ser voluntaria o tiene que ser obligatoria constituye un pseudo dilema, porque no se trata de alternativas incompatibles. El Estado de derecho es una conquista de la libertad humana en permanente avance –con notorios retrocesos en las últimas décadas– y nadie diría que los derechos civiles y políticos –que representan el valor de la libertad– o que los derechos económicos, sociales y culturales –que representan el valor de la equidad– dejan de ser éticos por formar parte ya del derecho positivo en nuestro ordenamiento constitucional y en los de otras naciones. Son derechos reconocidos e incorporados a nuestro orden jurídico y siguen siendo éticos. En eso consiste precisamente la eticidad, en términos aristotélicos o hegelianos. Es un proceso de reconocimiento de los derechos fundamentales que se van incorporando al orden jurídico y modelan nuestra forma de vida. Resulta claro que la incorporación al orden jurídico no agota el proceso. Sin la voluntad de los actores políticos, económicos y sociales, pueden ser derechos meramente declarativos o programáticos, pero carecer de eficacia, como ocurre actualmente en nuestro país y en buena parte del planeta. Así, por ejemplo, el derecho a la alimentación es un derecho fundamental reconocido constitucionalmente y hay chicos que se mueren de hambre frente a una pila de comida, quedando en claro que la pobreza en nuestro país no es por un problema de escasez, sino de injusticia distributiva. Sin embargo, el reconocimiento es un avance para la realización de los derechos y para la asunción de las responsabilidades de cada cual para su respeto, su garantía, su protección, su promoción y su implementación.

Está claro que quienes tienen responsabilidades empresariales no dejan por ello su condición de ciudadanos que deben cumplir con la ética mínima a la base del orden social, expresada en las leyes. En ese sentido, su responsabilidad ciudadana consiste en preocuparse por el bien público con los recursos a su alcance y en el marco de su actividad específica, respetando y promoviendo los derechos. Al Estado le queda la responsabilidad mayor de garantizarlos, protegerlos y aplicarlos. En aquellos países en los cuales los Estados no protegen los derechos fundamentales, las empresas podrían tomar la delantera y demostrar que es posible hacer negocios éticamente.

Cabe señalar, por último, que queda aún un campo muy grande para el ejercicio de la libertad de elección, más allá de aquellos derechos y obligaciones establecidos jurídicamente. Obviamente, en lo que se refiere a la realización de la propia vida de cada cual y, en el caso de la empresa, el ejercerla libre y creativamente. La libertad también se pone en juego cuando nos enfrentamos a conflictos normativos y necesitamos recurrir a principios supraleales para establecer correctamente las prioridades, en el sentido que lo plantean John Rawls o Amartya Sen, autores liberales si los hay, pero que piensan en la libertad en términos inclusivos, para lo cual se debe poder acceder a aquellos bienes primarios que posibiliten el desarrollo de las capacidades para ejercer *efectivamente* la libertad.

Asimismo, una forma de ejercer la ciudadanía empresarial consiste en no pretender ni presionar –y menos aún pagar sobornos– para que la legislación se haga a la medida de sus intereses particulares o sectoriales, sino que se tenga en cuenta el equilibrio necesario para proteger a aquellos más vulnerables en la sociedad o a quienes no pueden defenderse de ninguna manera, como es el caso de las generaciones futuras. Precisamente, el desarrollo sustentable fue definido como “el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.” Esto, en sí mismo, ya presenta situaciones dilemáticas en las que se requiere buscar equilibrios para que la satisfacción de las necesidades del presente se realice con las precauciones necesarias, evaluando las consecuencias indeseables evitables y sin dilapidar recursos, para no poner en riesgo la vida en el futuro.

3.8. Las certificaciones actuales y el proyecto de la serie ISO 26000

Hoy por hoy existen varias experiencias de certificación de RSE en diferentes países incluido el nuestro por ejemplo, a través de la SA 8000.³³ Cabe destacar que se prevé que en un futuro se avance hacia una integración de las certificacio-

³³ Esta norma se refiere a un aspecto importante de la RSE, a saber, a los derechos humanos básicos, particularmente los laborales. La certificación que cumple con esa norma es emitida por un organismo de certificación ajeno a la empresa. Es auditable y posibilita saber a clientes y consumidores que pueden confiar en que se han implementado los procesos internos necesarios para asegurar los derechos humanos básicos de sus empleados. Cabe destacar que quienes certifican, deben exigir su implementación a los demás integrantes de la cadena de valor, sean contratistas, proveedores u otros terceros, con lo cual se prevé que se extienda progresivamente.

nes con respecto a la calidad, al ambiente, a la seguridad industrial, a la salud y a la RSE. Al mismo tiempo será importante el aprendizaje de los consumidores para ejercer su poder en su doble dimensión de consumidores y ciudadanos.

No querría dejar de hacer algunos breves comentarios sobre el estado actual del documento preliminar sobre las nuevas normas de la serie ISO 26000, invitando a los lectores a realizar un estudio pormenorizado de la norma –incluso para realizar aportes en la etapa de elaboración, abierta a sugerencias.³⁴ En el documento mencionado se aclara que esta norma se pretende como una

La certificación fue creada por Social Accountability International (SAI) –una organización sin fines de lucro– y se basa en varias normas de derechos humanos internacionales existentes, entre ellas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas y la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de la ONU. La norma SA 8000 establece pautas transparentes, medibles y verificables para certificar el desempeño de empresas en nueve áreas esenciales: 1) Trabajo Infantil. Prohíbe el trabajo infantil (en la mayoría de los casos, de niños de menos de 15 años de edad). Las empresas certificadas también deben asignar fondos para la educación de niños que podrían perder su trabajo a raíz de la aplicación de esta norma. 2) Trabajo Forzado. No se puede exigir a los trabajadores que entreguen sus documentos de identidad ni que paguen “depósitos” como condición para el empleo. 3) Higiene y Seguridad. Las empresas deben cumplir con normas básicas para un ambiente de trabajo seguro y saludable, entre ellas: agua potable, instalaciones sanitarias, equipo de seguridad aplicable y capacitación necesaria. 4) Libertad de Asociación. Protege los derechos de los trabajadores de crear y participar en sindicatos y de gestionar convenios colectivos, sin miedo a represalias. 5) Discriminación. No se permite la discriminación por raza, casta, nacionalidad, religión, discapacidad, género, orientación sexual, pertenencia a un sindicato o afiliación política. 6) Prácticas Disciplinarias. Prohíbe el castigo corporal, la coerción física o mental y el abuso verbal de los trabajadores. 7) Horario de Trabajo. Establece una semana de 48 horas como máximo, con un mínimo de un día libre por semana y un límite de 12 horas extras por semana remuneradas a una tarifa especial. 8) Remuneración. Los salarios pagados deben cumplir con todas las normas legales mínimas y proveer suficientes ingresos para cubrir las necesidades básicas, con por lo menos una parte de ingreso discrecional. 9) Gestión. Define los procedimientos para la implementación y revisión efectiva por parte de la gerencia del cumplimiento de la norma SA 8000, desde la designación de personal responsable hasta la preparación de registros, el abordaje de temas de preocupación y la implementación de acciones correctivas.

³⁴ En el momento de escribirse el artículo original, tomamos como referencia el Documento Preliminar fase 20 con fecha 6 de octubre de 2006, elaborado por un grupo internacional compuesto por miembros de la federación mundial de organismos internacionales de normalización. El documento final se aprobó a fines del año 2010 y se trata en el Capítulo 8. Al momento de evaluar eliminar esta sección, me pareció interesante dejarla para que pueda apreciarse el proceso de elaboración y que, a pesar de los obstáculos, finalmente se aprobara. El lector también pude hacer un ejercicio de comparación para ver qué quedó afuera de la norma aprobada, al momento de tener que alcanzarse el consenso mínimo aceptable. A pesar de lo cual muy pocos países –entre ellos USA– no la suscribieron.

guía orientadora para las organizaciones y no a los efectos de certificaciones (aunque menciona etiquetados). Cabe destacar que se refiere a cualquier tipo de organización, sea privada, del tercer sector o estatal. En este caso, por ejemplo, aparece como un estándar elemental la *accountability* democrática, más allá de la legitimidad de origen que tengan los gobiernos.

En la ISO 26000 se abordarán cuestiones de responsabilidad social relacionadas con derechos humanos, medioambiente, prácticas laborales, desarrollo social e involucramiento de la comunidad. Además, se tratarán temas de salud, gobierno organizacional, prácticas de negocios justas y cuestiones atinentes a los consumidores, con lo cual se cubrirá la problemática del desarrollo sustentable y humano de una manera más abarcadora e interrelacionada, atendiendo a los intereses de todas las partes interesadas genuinas o *stakeholders*, y no sólo el interés de los accionistas.

En ese sentido, el documento explicita el aumento de poder e influencia del sector privado y la relativa debilidad del sector público en el contexto de la globalización, particularmente en países con problemas sociales y conflictos políticos, en los cuales las empresas deberían comportarse éticamente a pesar del descuido estatal por los derechos humanos tanto en las prácticas, como en marcos jurídicos deficientes. En esos casos, la referencia obligada son las normas reconocidas internacionalmente y universalmente aplicables, como la Declaración Universal de Derechos Humanos. En la medida en que las empresas tienen responsabilidad por lo que ocurre en toda la cadena de valor, las prácticas en esos países deberían ajustarse a estándares similares a las que realizan en las democracias avanzadas.

Para eso la norma se organiza en tres tipos de principios: los generales, los sustantivos y los operacionales, de modo tal que no se confundan los niveles normativos y el nivel normativo superior sea orientador frente a los vacíos o conflictos normativos en los niveles inferiores.

Los “principios generales” que dan marco a la norma ISO 26000 suponen el respeto a la legalidad formal, pero también a las convenciones y declaraciones internacionalmente reconocidas y a los instrumentos (pactos internacionales) derivados de ellas, así como el reconocimiento del derecho de las partes interesadas a ser escuchadas. En ese marco se inscriben los “principios sustantivos”, los cuales incluyen los mismos del Pacto Global, pero se suman otros principios referidos al gobierno organizacional –en lo que se refiere al cumplimiento de la ley y normas internacionales– como el respeto a los consumidores y la exigencia de prácticas de negocios justas. Los “principios operativos”, por su parte,

incluyen, entre otras cuestiones, el requisito de *accountability* –o rendición de cuentas y transparencia–, la integración de la responsabilidad en el sistema de gestión, la responsabilidad por los impactos de las propias actividades, el enfoque *multistakeholder*, el enfoque sobre el ciclo de vida de los productos y desechos, etc. Finalmente se presentan guías operacionales adecuadas para organizaciones de diferentes tipos y escalas.

Una diferencia evidente con el Pacto Global, por ejemplo, es que éste no hace ninguna referencia a las prácticas de negocios justas, las cuales son decisivas en el contexto de abusos que pueden derivar de la concentración económica. Este documento se refiere expresamente en contra de la prácticas injustas como las contribuciones ilegales a la política, el lavado de dinero, las presiones indebidas, lo cual se vincula con la promoción de la competencia abierta en contra de los comportamientos anticompetitivos y el abuso de los monopolios y de las posiciones de dominio en el mercado, en general, incluida la fijación de precios (cartelización) o la restricción de la producción para fijar precios de manera agresiva.

En lo que se refiere a los consumidores, no sólo se expresa en términos de derechos, sino también de responsabilidades. En el primer sentido, incluye la entrega de información adecuada y precisa sobre la calidad y condiciones de venta, pero también el desarrollo de productos y servicios socialmente beneficiosos. Es decir, que al menos no sean dañinos o adictivos. En cuanto a las responsabilidades, establece pautas para el consumo sustentable en lo que tiene que ver con materiales no renovables, combustibles y energía, utilización del agua, deforestación, desertificación, disposición de desechos, pérdida de biodiversidad, etc.

Resulta clave la responsabilidad de los consumidores para el desarrollo sustentable; reiteramos: “el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.” Por tal razón, consideramos que así como nos referimos a las responsabilidades empresariales en términos de ciudadanía empresarial, otro tanto corresponde a la ciudadanía de los consumidores.

3.9. El poder ciudadano de los consumidores

Lo interesante es que si los Estados no tuvieran aún capacidad para sancionar por sí mismos los comportamientos indeseables, habría una sanción para las empresas que no certifiquen y sería la sanción de los consumidores, si como tales dejamos

de adquirir aquellos productos no certificados. En otras palabras, en la medida en que cada uno de nosotros, en tanto consumidores, dispongamos de un poder de elección que podamos hacer valer en un escenario en el que se disponga de la información e indicadores de confiabilidad que nos permitan discernir quiénes son respetuosos de los otros y de la naturaleza y quiénes no lo son.

Si bien esto parece sencillo, requiere también una mayor concientización sobre las consecuencias que tiene comprar productos elaborados con mano de obra esclava, productos con envoltorios vistosos pero innecesarios que generan serios inconvenientes para el tratamiento de los desechos y productos cuya elaboración genera contaminación, utilizar los automóviles como único medio de transporte, entre otras conductas que no colaboran en términos de responsabilidad social y ambiental. El consumo suntuario frecuentemente se realiza por una cuestión de status. Sin embargo, es bien sabido que el consumo más allá de lo necesario no sólo tiene que ver con pautas publicitarias de empresas que generan su propia demanda, sino también con factores psicológicos como el desplazamiento de objetos de deseo que conduce a lo que se denomina inflación hedonista, la cual es potenciada por los modelos culturales predominantes.

En esta línea es sumamente interesante tener en cuenta el concepto de ciudadanía del consumidor, así como tuvimos en cuenta el de ciudadanía empresarial. En las últimas décadas se avanzó mucho en términos de derechos del consumidor. Un hito fue el *Consumer Bill of Rights* que enviara John Fitzgerald Kennedy al Congreso de EE. UU., en el cual se tiene en cuenta el derecho de los consumidores a la seguridad, a la información, a la elección y a ser escuchados. Nuestra propia Constitución Nacional incluyó entre los nuevos derechos a los derechos del consumidor, lo cual es un gran adelanto frente a prácticas como la propaganda engañosa, las cláusulas abusivas y otros abusos perpetrados gracias a las asimetrías existentes en el mercado, incluidas aquellas derivadas de las posiciones de dominio de las concentraciones económicas.³⁵ Es cierto que

³⁵ Constitución Nacional de la República Argentina: Art. 42.- Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.

se requiere un avance en la legislación sobre derechos del consumidor –sobre la que existen varios proyectos de perfeccionamiento de las actuales Leyes de Defensa del Consumidor y de Lealtad Comercial– las cuales no contemplan algunos rubros y profesiones liberales en las que se cometen abusos, precisamente por esas asimetrías.

Convengamos que con la legislación existente podría haberse producido un avance en las prácticas sociales. Sin embargo, mucha gente prefiere permitir esos pequeños abusos que, sumados, brindan enormes ganancias a algunas compañías, antes que invertir su tiempo en un reclamo que se considera incierto, considerando la escasa confianza en las instituciones, o simplemente por un cálculo costo-beneficios.³⁶ Lamentablemente, esta perspectiva utilitarista e individualista se extiende a las diferentes dimensiones de la ciudadanía y es por ello que se avanza dificultosamente en la democratización de la democracia, hacia mayores niveles de equidad y libertad. Para ello se requiere que se formen sujetos capaces de ejercer una ciudadanía activa.³⁷

En ese sentido, cuando se habla de la doble condición de consumidor y ciudadano, se hace referencia también a las responsabilidades que, en tanto ciudadanos, tenemos como consumidores, tanto para proteger nuestros propios derechos, como para proteger los derechos de los demás, particularmente de aquellos más vulnerables que están sometidos a condiciones de explotación o que ni siquiera son considerados ciudadanos pasivos por estar fuera del sistema económico.³⁸ Por supuesto, la responsabilidad con respecto al consumo no es aplicable meramente a un “consumismo” cuya universalización –o simple ex-

³⁶ En abril de 2008 entró en vigencia la Ley 26.361 que modifica en varios artículos a la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor. La reforma incluyó varias figuras nuevas que posibilitan castigar las “prácticas abusivas”; cuestiones referidas a servicios públicos cuya baja por malas prestaciones –cable y telefonía móvil– requería un recorrido laberíntico. También incluye casos de incidencia colectiva. Antes si había un abuso o un incumplimiento reclamaba un particular en la Dirección de Defensa del Consumidor y el reclamo valía para ese solo caso. Por ejemplo, un banco vendía un producto por el cual cobraría un precio determinado. Sin embargo, luego cobraba mucho más. Un cliente reclamaba y le devolvían lo malhabido, pero no lo hacían con los otros miles de clientes que no se enteraban o no estaban dispuestos a invertir su tiempo en tramiteríos de incierto desenlace. Hoy se puede solicitar que cese la conducta y que se aplique una multa a la empresa. De este modo se disuaden esas prácticas de ladrones de cuello blanco. A su vez, en marzo de 2012 comenzó a regir la portabilidad numérica para teléfonos móviles, otra fuente de abusos permanente.

³⁷ Al respecto nos referimos extensamente en Javier Flax, “Ciudadanía, desarrollo moral y educación en derechos humanos”.

³⁸ Sobre las consecuencias de la globalización sobre la población considerada “población excedente” por alguna teoría económica, nos referimos en “Superfluidad, mercado libre e ingreso

tensión— es incompatible con la sustentabilidad ambiental, sino que también debe serlo con respecto a una prenda de vestir hecha con mano de obra esclava o semi-esclava.

Sobre la cuestión del consumo, Adela Cortina realizó un estudio sumamente esclarecedor con respecto a la ciudadanía de los consumidores. En rigor, su libro *Por una ética del consumo*, consiste en un amplio estudio con características interdisciplinarias, pero a los efectos de nuestra argumentación en el espacio disponible sólo podremos citar uno de los aspectos señalados, el de la responsabilidad ciudadana. Allí expresa:

La responsabilidad del ciudadano como consumidor, en el marco de una comunidad política, excede este ámbito del contrato y se refiere a la responsabilidad por su forma de consumo y por la forma en que consume su sociedad, en la medida en que forma parte de ella y que puede influir en ella. En este sentido, tres valores centrales articulan su responsabilidad: la responsabilidad por sí mismo (autonomía), la responsabilidad por su influencia en la actuación de los demás (participación en las organizaciones) y la responsabilidad por su posible influencia en las instituciones en el nivel local y global (corresponsabilidad).³⁹

En ese sentido, todos los que podemos elegir somos corresponsables —en la medida de nuestras capacidades y posibilidades— por las consecuencias indeseables previsibles de nuestras conductas. Y debemos asumir esas responsabilidades, en tanto dispongamos, a través de las certificaciones, de información sobre los modos en que se produce lo que consumimos o atendiendo a las consecuencias de cómo y cuánto consumimos.

Está claro que la población que puede elegir tiene diferentes estilos de consumo y siempre hubo personas conscientes y cuidadosas antes de que existieran las certificaciones y las etiquetas de responsabilidad social o de responsabilidad ambiental. Pero en aquellos países en los que se introdujeron los etiquetados, fueron cambiando las pautas de consumo hacia productos certificados y resultan evidentes los cambios en ese sentido de un sector de la población y las consecuencias que esto tiene sobre los comportamientos abusivos o dañinos.⁴⁰

ciudadano”, Revista *Signos Universitarios Virtual*, Año 3, N°6, Universidad del Salvador, 2006 (www.salvador.edu.ar/vrid/publicaciones/revista/suvn06.htm).

³⁹ Cortina, Adela, *Por una ética del consumo*, Madrid, Taurus, 2002, p. 280.

⁴⁰ Al respecto Bernardo Kliksberg expresa que “Bélgica aprobó la ley de la etiqueta social. Garantiza a los consumidores que los productos que llevan esa etiqueta han sido elaborados con respeto por los derechos laborales, sin mano de obra infantil y sin discriminaciones.”

Por supuesto, las certificaciones por sí solas no terminarán con las asimetrías sociales, pero al menos reducirán las asimetrías de información, posibilitando que cada cual asuma sus responsabilidades y no pueda alegar desconocimiento. En conclusión, la responsabilidad empresarial, en un contexto de responsabilidad limitada y ventajas competitivas espurias, requiere un marco legal que la pueda hacer viable, es decir, que permita pasar del círculo destructivo de la desconfianza a interacciones constructivas. Para ello se requiere un nuevo orden jurídico-político internacional –acorde con los nuevos desafíos que supone la globalización– y que los Estados particulares generen una institucionalidad que brinde poder efectivo de elección a los consumidores, de modo tal que empresas y consumidores asuman plenamente sus compromisos ciudadanos.

“En Europa occidental hay 240 etiquetas ambientales, ecológicas y de comercio justo (que aseguran que los precios son razonables). Francia se convirtió, en 2001, en el primer país que obliga por ley a las empresas a publicar un informe social y medioambiental. Inglaterra obliga por ley a los fondos de pensiones públicas a informar sobre los criterios éticos, sociales y ambientales utilizados en sus inversiones. En Italia hay guías para elaborar informes sociales para las pequeñas y medianas empresas, y la región toscana da preferencia en los contratos estatales a las empresas con producción socialmente responsable (...). A todo esto se suma un dato que no entra en los análisis económicos ortodoxos: la votación de los mercados sobre la base de valores éticos. Así, según informa *The New York Times*, en los Estados Unidos se estima que hay 50 millones de consumidores que prefieren comprar productos que responden a “un estilo de vida sano y tolerable”. Ellos mueven un mercado de 230.000 millones de dólares.” (www.iarse.org).

Capítulo 4

La implantación del neoliberalismo mediante la concentración y el abuso de poder ¹

4.1. Introducción

A pesar de las pretensiones de Fukuyama de cifrar el fracaso de las políticas neoliberales en deficiencias institucionales y en las características neopatrimonialistas de los gobernantes, veremos que, por el contrario, fueron esas condiciones las que posibilitaron la implementación del neoliberalismo. En este capítulo pretendemos mostrar que las políticas neoliberales de los mercados autorregulados y del autodenominado Consenso de Washington se impusieron en países como el nuestro, no por una retirada del Estado, sino por una

¹ El presente capítulo toma algunos aspectos del artículo “El decisionismo revisitado. Un contrapunto entre los gobiernos de Menem y Kirchner”, Revista *Diálogo Político*, Fundación Konrad Adenauer, Año XXVIII, N°2, junio de 2011. Para ver las notables diferencias entre los dos tipos de decisionismo y de ejercicio del poder, recomendamos su lectura. El mencionado artículo fue discutido por Marcos Novaro en “Decisionismo transicional y programático en Argentina y América Latina”, Buenos Aires, *Diálogo político*, Año XXVIII - N° 2 – Konrad Adenauer Stiftung, 2011. A mi juicio, en lugar de dar la discusión corrió el eje de la misma para referirse al populismo. Mi respuesta al artículo de Marcos Novaro está en “El decisionismo transicional de Néstor Kirchner y la recuperación argentina. Respuesta a Marcos Novaro”, Revista *Diálogo Político*, Fundación Konrad Adenauer, Año XXVIII, N°3, junio de 2011, donde señalo algunos errores argumentales y rebato con fuentes de información rigurosas algunos argumentos basados en premisas imprecisas. En “Populismo y decisionismo en América Latina. Respuesta a Javier Flax”, Revista *Diálogo Político*, Fundación Konrad Adenauer, Año XXVIII, N°4, diciembre de 2011, Novaro vuelve a evitar el debate y desplaza el eje de la discusión a su *leit motiv*, las críticas al populismo latinoamericano.

concentración del poder que recurrió a la técnica política de generar, exagerar, invocar o aprovechar la excepcionalidad. A su vez, la concentración del poder posibilitó el tipo de abuso que genéricamente se denomina corrupción, cuestión sobre la que volveremos más adelante.

El ejercicio del poder concentrado en contextos de excepcionalidad se denomina *decisionismo*.² Pero existen diferentes modos de excepcionalidad y de decisionismo. A veces, debido a una falta de desarrollo del marco conceptual, pero otras veces debido a mala intención, se pretende asimilar el decisionismo *transicional* y limitado del gobierno de Néstor Kirchner, quien sacó a la Argentina de la peor crisis de su historia sin recurrir a una concentración de los poderes del Estado, con el decisionismo espurio del gobierno de Carlos Menem, quien a partir de una delegación legislativa y de la concentración de los poderes del Estado, arrasó con las mejores capacidades del país, continuando en buena medida las políticas iniciadas por la dictadura genocida que usurpó el poder en marzo de 1976. Por ello, pretendemos exhibir mínimamente ese decisionismo espurio que se asimila a lo que Naomi Klein llamaría luego *La doctrina del shock*.³ Para no apartarnos del hilo conductor de este volumen, solamente nos referiremos al abuso de poder de Menem.

Si el intento mediático de Arnaldo Jabor –que mostramos en el Capítulo 2– para generar un clima de excepcionalidad fue una farsa, el gobierno de Menem recurrió de manera trágica a la excepcionalidad. La comparación no es antojadiza, porque en uno y otro caso la concentración mediática funge como un denominador común. No debemos perder de vista que la privatización de los medios audiovisuales se produjo apenas Menem asumió el poder. Efectivamente, la Ley de Reforma del Estado que –junto a la Ley de Emergencia Económica– exigiera Menem a Alfonsín como condición para asumir la presidencia de manera adelantada, posibilitó que los propietarios de medios gráficos accedieran a licencias de medios sonoros y de televisión.⁴ A su vez, comenzaron a generarse las concentraciones multimediáticas a partir de los medios audiovisuales por

² Al respecto nos referimos en una serie de artículos que fueron publicados durante los años 90 y fueron recogidos posteriormente en *La democracia atrapada. Una crítica del decisionismo*, ya citada.

³ Cabe señalar que la publicación de *La doctrina del shock* fue acompañada de varios documentales excelentemente realizados que muestran –en diferentes duraciones– la tesis principal del libro, ilustrada por documentos de archivo y filmicos que no dejan dudas sobre la manipulación de la población de diferentes países a través de políticas de shock.

⁴ Mediante el art. 65 de la Ley 23.696 –denominada Ley de Reforma del Estado– se derogó el inc. e del art. 45 de la Ley 22.285/80 que impedía a los propietarios de medios gráficos acceder a medios audiovisuales.

parte de medios gráficos que ya habían sido favorecidos por la entrega espuria, durante la dictadura, de Papel Prensa, generando un oligopolio para el papel de diario. Pero al mismo tiempo, se mantuvo la prohibición de la ley dictatorial para que organizaciones sin fines de lucro accedieran a licencias, a la vez que se llevó a cabo una política activa de desmantelamiento de los medios de comunicación alternativos. En ese sentido, se privó a la ciudadanía del derecho a la información y a la libertad de expresión, los que juntos constituyen el derecho a la comunicación. No puede considerarse que una democracia constitucional lo sea cabalmente si no es posible ejercer ese derecho fundamental.

Por el contrario, se generó un aparato de propaganda al servicio de las políticas neoliberales que realimentaron todo el proceso de reformas orientadas desde los organismos multilaterales de crédito, en el sentido del “Consenso de Washington”.⁵

4.1.2. La política del *shock* y los mercados “autorregulados”

Desde antes de asumir, el gobierno de Menem agudizó y aprovechó la conmoción para realizar transformaciones en un sentido neoliberal, las cuales hubieran sido inaceptables mediante un trámite normal.

El acceso adelantado al poder de Menem tuvo que ver no sólo con las propias dificultades del gobierno de Alfonsín, sino con el aprovechamiento del tiempo que establecía la entonces Ley electoral vigente –con colegio electoral– que fijaba un plazo de nueve meses entre la elección y la asunción del gobierno electo. Apenas electo, Menem organizó un gabinete en las sombras y el rol de Domingo Cavallo fue ir a los organismos multilaterales de crédito a solicitar que se interrumpieran los créditos a la Argentina. En un contexto de déficit fiscal, esta asfixia crediticia –sumada a otros factores de inestabilidad que jaquearon al primer gobierno de la transición democrática– dio jaque mate al gobierno de Alfonsín, quien tuvo que solicitar la asunción adelantada de Menem. Éste, por su parte, estableció como condición que el Congreso –que mantendría durante cinco meses luego de iniciado su mandato la composición previa– debía votar las leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado. De este modo, agudizando la excepcionalidad, Menem logró una delegación legislativa que

⁵ Incluso durante el gobierno de Menem, no sólo no ejerció ningún control sobre el cumplimiento de las condiciones de las licencias, sino que se privatizó el control de las frecuencias y el cobro del canon correspondiente a una empresa francesa, *Thales Spectrum*, que no hacía nada, salvo recaudar, en uno de los tantos hechos de corrupción que caracterizaron al gobierno de entonces.

excedió lo que diversos autores de derecho constitucional consideran aceptable, al resignar el Congreso facultades que le corresponden y son indelegables.⁶ Esa delegación le permitió a Menem comenzar a gobernar mediante decretos de necesidad y urgencia para aplicar las políticas neoliberales, para lo cual puso a empresarios de empresas multinacionales como ministros de economía, antes de designar a Domingo Cavallo, quien fue hasta entonces tácticamente ministro de relaciones exteriores.

Sin embargo, no fueron suficientes el hiperpresidencialismo y la delegación legislativa, sino que el gobierno de Menem fue también por el Poder Judicial para poder llevar adelante sus planes sin obstáculos: aumentó de cinco a nueve los miembros de la Corte Suprema de Justicia y puso en los juzgados federales —encargados de investigar eventualmente a la Administración Pública— a los denominados “jueces de la servilleta”.⁷ Asimismo, suprimió de diferentes maneras la independencia de los distintos organismos de control, a saber, el

⁶ Como explican los constitucionalistas Sabsay y Onaindia, la delegación legislativa se incluye en la Constitución Nacional, reformada en 1994, en el art. 76, con el objeto de limitarla: “Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca (...)”. Pero el Congreso no delimitó esas bases y todo quedó, en última instancia, sometido a la retórica jurídica de la mayoría automática de la Corte. Sin embargo, ya existía amplia jurisprudencia sobre esa limitación. En ese sentido, se distingue entre una “delegación impropia” de una propia cuando el Poder Legislativo no delega sus funciones indelegables, sino que “se encarga a una autoridad dictar normas que persiguen la actividad legislativa dentro de una materia y de límites determinados sin renunciar al poder de contralor ni pierde competencia sobre la materia delegada”. Asimismo, hay materias sobre las que en ningún caso puede haber delegación: derecho civil, penal, fiscal. Una “delegación propia” o de funciones propias del Poder Legislativo se considera inconstitucional. Los autores presentan múltiples ejemplos de abuso mediante decretos que exceden las facultades delegadas mediante la Ley 23.696 de Reforma del Estado y la Ley 23.697, de Emergencia Económica. Sabsay, D. y Onaindia, J., *La constitución de los argentinos. Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994*. Buenos Aires, Errepar, 2004. Cf. p. 245 y ss.

⁷ Al respecto, Horacio Verbitsky expresa: “Con la atractiva metáfora de que había recibido un país en llamas, Menem se lanzó a acumular poder para sofocarlo, sin preocuparse demasiado por las formas. En septiembre de 1989 el Congreso con mayoría radical le delegó sus facultades para vender el patrimonio social como mejor le pareciera. En diciembre la mayoría oficial en el Senado permitió que la ampliación de la Corte fuera sancionada en dos semanas.” Verbitsky, Horacio, *Robo para la corona, Los frutos prohibidos del árbol de la corrupción*, Buenos Aires, Planeta, 1991. En un apartado anterior indica que la razón principal para contar con una corte alineada con el Poder Ejecutivo era, en primer lugar, el riesgo de que se declararan inconstitucionales las leyes de emergencia y, en segundo lugar, que no se llevara a juicio a militares acusados por delitos de lesa humanidad. *Ibidem*, cf. p. 70 y ss.

Tribunal de Cuentas, la Inspección General de Justicia, la Sindicatura General de Empresas Públicas y hasta removió a la autoridad de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas que contaba con acuerdo del Senado, para lo cual necesitó de la mayoría automática de la nueva Corte funcional.⁸ En otros términos, concentró todos los poderes del Estado, guardando solamente las formas de la legalidad, y puso a su servicio a los organismos que debían controlar su gestión.

Asimismo, como vimos, la Ley de Reforma del Estado habilitó que los medios gráficos adquirieran medios audiovisuales—algo inaudito en países del capitalismo avanzado—, comenzando así el proceso de concentración mediática. Esas privatizaciones estuvieron entre las primeras ya en 1989. Permitieron contar así con un aparato de propagandización bien lubricado, al servicio de las ideas neoliberales y, a la vez, evitar el escrutinio del público y las críticas de una prensa independiente.⁹

Desde nuestro punto de vista, hubo una exageración y un aprovechamiento del recurso a la excepcionalidad, la cual fue utilizada como técnica de dominación política. Esta técnica de generar, exagerar o aprovechar la excepcionalidad ya no se trata “del orden político en las sociedades en cambio” como en el planteo de Samuel Huntington o en la “Tesis de Lee” de un ejercicio abierto del libre mercado sostenido por el autoritarismo (liberismo). Esta concentración del poder le permitió a Menem profundizar las políticas de transformación económica y social de la Argentina, iniciadas por la dictadura militar en 1976, mediante una política de *shock* que hizo posible “quemar las naves”, es decir, intentar volver irreversibles las transformaciones.¹⁰ De este modo, se produjo

⁸ *Ibidem*, p. 98 y ss.

⁹ En Corbalán, María Alejandra, *El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento*, Buenos Aires, Biblos, 2002, se exhibe el papel fundamental que jugaron los medios en la generación de una opinión pública favorable a los cambios promovidos primero por la Comisión Trilateral y, luego, por los organismos multilaterales de crédito. Es particularmente esclarecedor al respecto el capítulo VI denominado “Persuasión y violencia simbólica”.

¹⁰ La expresión la utiliza Oscar Oszlak (1999) en “Quemar las naves (o cómo lograr reformas irreversibles). En la revista *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 6, N°14, 1999, Buenos Aires, p. 73 y ss. La usa precisamente para referirse a la reforma del Estado de primera generación, es decir, a la disminución de la dimensión estatal durante las reformas neoliberales: “Cuando desde Tabasco, Hernán Cortés decidió marchar sobre México para extender los dominios de España en el nuevo continente, algunos de sus hombres se opusieron, pretextando lo exiguo de sus fuerzas y lo peligroso de la aventura. Tomó entonces una decisión heroica, que la historia convertiría en metáfora de los actos irreversibles: ordenó ‘quemar’ las naves, con lo cual imposibilitó cualquier marcha atrás de parte de sus hombres. La metáfora se aplica a menudo

una suerte de “destrucción creadora” posibilitada por políticas que no hubieran sido aceptadas en condiciones de normalidad institucional. Lo suyo fue recurrir a la técnica de dominación política –derivada del decisionismo– que ya no consiste en concentrar el poder frente a la excepcionalidad genuina, sino en exagerarla, provocarla o aprovecharla. En otros términos, recurrió a lo que la economista canadiense Naomi Klein denominó en el 2006 “La doctrina del shock”, a partir –precisamente– de las expresiones del ideólogo de la Escuela de Chicago, Milton Friedman, quien –expresa Klein– “articuló el núcleo de la panacea táctica del capitalismo contemporáneo, lo que yo denomino doctrina del *shock*. Observó que “sólo una crisis –real o percibida– da lugar a un cambio verdadero. Cuando esa crisis tiene lugar, las acciones que se llevan a cabo dependen de las ideas que flotan en el ambiente. Creo que esa ha de ser nuestra función básica: desarrollar alternativas a las políticas existentes, para mantenerlas vivas y activas hasta que lo políticamente imposible se vuelve políticamente inevitable”.¹¹

Si bien Klein comienza haciendo referencia al aprovechamiento de crisis económicas, desastres naturales y situaciones de conmoción que posibilitan implementar políticas inaceptables de otro modo, luego se refiere a la generación de esa conmoción de diferentes maneras. Entre otros, cita a Mike Battles, un ex directivo de la CIA quien afirmó que “para nosotros, el miedo y el desorden representan una verdadera promesa.”¹² En nuestro país, la dictadura genocida tuvo ese objetivo. Para mostrarlo, Klein proporciona información desclasificada en el año 2006 del Departamento de Estado del gobierno norteamericano, en la cual Kissinger pone a disposición del gobierno de la dictadura –a través de Martínez de Hoz– créditos para que actúen rápidamente, “antes de que la cuestión de los derechos humanos se vuelva un obstáculo”. Asimismo, el Ministro de Relaciones Exteriores de la Junta, el 7 de octubre de 1976 reportaba a Kissinger que “las organizaciones terroristas han sido desmanteladas.” A pesar de lo cual –hace

cuando está en juego una decisión crucial y no cabe volver atrás una vez adoptada. A partir de ese momento, *alea jacta est*: sólo es posible funcionar bajo las nuevas condiciones impuestas por una decisión irreversible.”

¹¹ Klein, Naomi, *La doctrina del shock*. p. 27. Allí Klein cita el influyente libro de Milton Friedman, *Capitalismo y libertad*, el cual constituye el manifiesto de la propaganda neoliberal, ya por 1966. En un libro posterior, Friedman se expresa en un sentido similar. Cf. Friedman, Milton y Rose, *La tiranía del status quo*, Ariel, Barcelona, 1984, pp. 14, 54 y 196.

¹² *Ibidem*, p. 30.

notar Klein— luego seguiría la desaparición de miles de personas.¹³ No es casual, entonces, que se refiera a la “Carta abierta de un escritor a la Junta Militar” de Rodolfo Walsh.¹⁴ Recordemos que Walsh pone en claro con información rigurosa el propósito de la dictadura en el aniversario del golpe de Estado en su lúcida y heroica carta. Allí expresa Walsh que “En la política económica de ese gobierno debe buscarse no sólo la explicación de sus crímenes, sino una atrocidad mayor que castiga a millones de seres humanos con la miseria planificada. En un año han reducido ustedes el salario real de los trabajadores al 40%, disminuido su participación en el ingreso nacional al 30%, elevado de 6 a 18 horas la jornada de labor que necesita un obrero para pagar la canasta familiar, resucitando así formas de trabajo forzado que no persisten ni en los últimos reductos coloniales.”¹⁵

El objetivo real del autodenominado *Proceso de Reorganización Nacional* fue la transformación económica en un sentido regresivo, desmantelando las capacidades industriales, científicas y tecnológicas en línea con una división internacional del trabajo en la cual nuestro lugar seguiría siendo el de una economía primarizada, es decir, mera proveedora de materias primas. Pero la destrucción del proyecto de una matriz económica diversificada y socialmente inclusiva fue profundizada durante el gobierno de Menem, aprovechando y exagerando la excepcionalidad para posibilitar las políticas de mercados autorregulados con una población aturdida, un Estado estupidizado y un gobierno neopatrimonialista.

Naomi Klein lo expresa de la siguiente manera:

Lo que sucedió en realidad fue que los ciudadanos, en el momento mismo en que recuperaban por fin las libertades que les habían negado durante tanto tiempo y dejaban atrás las cámaras de torturas (...) se vieron sacudidos por un auténtico huracán de shocks financieros—shocks de deudas, de precios y monetarios— generados por una economía global desregulada y cada vez más volátil (...) el shock de la deuda coincidió (y no por casuali-

¹³ Al respecto afirma Naomi Klein “En marzo de 2006 el Archivo de Seguridad Nacional de Washington publicó las actas recién desclasificadas de una reunión del Departamento de Estado que tuvo lugar sólo dos días después que la Junta argentina perpetrara su golpe de Estado en 1976. En la reunión William Rogers, subsecretario de Estado para América Latina, le dice a Kissinger que ‘es de esperar que haya bastante represión, probablemente mucha sangre, en Argentina muy pronto. Creo que van a tener que dar muy duro a los disidentes de los sindicatos y a sus partidos.’ ” *Ídem*. p. 136.

¹⁴ En *Ibidem*, p.135 y ss. Klein se refiere largamente a la figura de Rodolfo Walsh.

¹⁵ Walsh, Rodolfo “Carta abierta de un escritor a la Junta Militar”, la misma es editada como apéndice de *Operación Masacre*, Ediciones de la Flor, Buenos Aires, 2001, p. 232. En una nota al pie de su texto Walsh menciona como fuente de sus datos a la Unión de Bancos Suizos.

dad) con una nueva era en las relaciones Norte-Sur que iba a convertir las dictaduras militares en instrumentos prácticamente innecesarios. Aquél fue el amanecer de la era del “ajuste estructural”, también conocida como de la dictadura de la deuda.¹⁶

Al respecto, en el libro de Klein se hace referencia a las expresiones de Michael Bruno, economista principal del Banco Mundial en el ámbito de la economía del desarrollo, en una conferencia dictada en 1995 ante la *International Economic Association* que luego sería publicada por el Banco Mundial. Allí “señaló a América Latina como ‘ejemplo destacado de crisis profundas que aparentemente han resultado beneficiosas y, en particular, a Argentina, donde, según dijo, el presidente Carlos Menem y su ministro de Economía, Domingo Cavallo, estaban haciendo una gran labor ‘de aprovechamiento del ambiente de emergencia’ que allí se respiraba para imponer un hondo y amplio proceso privatizador.”¹⁷

4.2. Neopatrimonialismo y neoliberalismo. El caso IBM¹⁸

4.2.1. Las dos etapas de las pseudo reformas del Estado argentino y su pérdida de autonomía

En sintonía con las concepciones neoliberales plasmadas en el Consenso de Washington, en Argentina se llevó a cabo una transformación del Estado con-

¹⁶ Klein, *op. cit.*, pp. 218-219, asimismo expresa más adelante que “En Argentina, la enorme deuda traspasada por la Junta Militar (de 45.000 millones de dólares) creció con rapidez hasta alcanzar los 65.000 millones en 1989, y la misma situación se reprodujo en países pobres de todo el mundo (...). Fue en ese punto donde la teoría de Friedman empezó a reforzarse a sí misma. Cuanto más seguía sus recetas la economía global (tipos de interés flotantes, precios desregulados y economías orientadas a la exportación), más proclives a las crisis se volvía el sistema, lo que provocaba cada vez más debacles como las que propician las circunstancias en las que, según el propio Friedman, más dispuestos están los gobiernos a seguir al pie de la letra sus radicales consejos.” pp. 216-217.

¹⁷ *Ibidem*, p. 349.

¹⁸ El presente apartado fue expuesto en su versión original como “El retraso tecnológico del Estado: posibilidades de corrupción” en el 14º Congreso de EBEN (European Business Ethics Network), “Ética de la Empresa en la Sociedad de la Información y de las Comunicaciones”, Valencia, septiembre de 2001. Se hacen brevísimas actualizaciones de información sobre el juicio y sobre la transformación tecnológica de la AFIP, además de contrastarlo con la perspectiva que presentara Francis Fukuyama con posterioridad en el año 2004.

cebida en dos etapas: la primera etapa consistió en la apertura de la economía, las privatizaciones y la desregulación de la economía. Los objetivos explícitos eran la eliminación del déficit fiscal y el aumento de la eficiencia estatal. Subsidiariamente, uno de sus efectos inmediatos sería la eliminación de la corrupción, a partir de la pérdida de oportunidad por parte de los funcionarios, para enriquecerse de manera ilícita. La segunda reforma del Estado –denominada reforma de segunda generación– consistiría en la reorganización de la gestión de un Estado redimensionado para que pudiera cumplir con eficiencia sus misiones específicas no transferibles. Pero en ese momento solamente se realizó la primera reforma del Estado: en primer lugar, se abrió la economía para hacer de la Argentina un país competitivo en el contexto de una economía globalizada, pero se lo hizo a través de una política de *shock* que no dio tiempo suficiente para una reconversión. Como mencionáramos antes, el objetivo era quemar las naves para que las transformaciones fueran irreversibles. En segundo lugar, se realizaron las privatizaciones de aquellas actividades que el Estado podía transferir, especialmente de las empresas de servicios, pero no sólo de ellas. Mediante las privatizaciones el Estado no sólo obtendría recursos para bajar su déficit fiscal, sino que generaría la inyección de capitales que posibilitaría la modernización de los servicios y la eliminación de los focos de corrupción. Lo cierto es que pocos de estos “objetivos explícitos” se lograron. Por el contrario, el desfinanciamiento y la pérdida de capacidad política y operativa llegaron a límites difícilmente compatibles con la democracia. Las empresas fueron vendidas o concesionadas con bonos de la deuda devaluados, las empresas de servicios se capitalizaron principalmente mediante el aumento de tarifas y se generaron nuevas formas de corrupción mucho más complejas que las conocidas hasta entonces, como veremos en el capítulo siguiente. Además, se ofreció un mercado cautivo que generó cuasi rentas de privilegio por varias décadas a través de procesos licitatorios sumamente cuestionados en un contexto jurídico de excepcionalidad.

Se recurrió a la desregulación de la economía, pero no se contó con la capacidad para actuar en el contexto de una economía desregulada.¹⁹ Se quemaron

¹⁹ Se presentaron algunos resultados inmediatos en materia de telecomunicaciones como pruebas de la eficiencia de las privatizaciones, cuando, en rigor, eran resultado de las nuevas tecnologías, que ya se venían aplicando desde el plan Megatel que comenzó a implementar el ministro de Obras Públicas, Rodolfo Terragno, durante el gobierno de Alfonsín. Incluso, esa mayor eficiencia se vio en países en los que sometiendo las privatizaciones a plebiscito, se negaron a privatizar la telefonía, como fue el caso de Uruguay. En Argentina se logró tener empresas de telecomunicaciones con las tarifas más caras del mundo. La antigua línea aérea de bandera, Aerolíneas Argentinas, fue

las naves para acceder al Primer Mundo. Sin embargo, en los 90, la Argentina no quedó en el mejor de los mundos posibles y el Estado no sólo se deshizo de sus empresas, sino que también redujo de manera alarmante su capacidad para cumplir con sus funciones específicas, incluido el control de las empresas privatizadas. A tal punto esto fue así que ni siquiera pudo garantizar el cumplimiento de las metas de esas empresas.²⁰

Plantear la reforma en dos etapas sucesivas –y no simultáneas– resultó una táctica temeraria o autodestructiva cuando se corría el riesgo cierto de realizar la primera sin el complemento necesario de la segunda, es decir, sin incorporar nuevas tecnologías de gestión y sin contar con sistemas de información que permitieran hacer más transparente la gestión, tomar decisiones más informadas, realizar controles y poner en evidencia situaciones irregulares. Tampoco pudo lograrse el objetivo de eliminar el déficit fiscal o bajarse a límites compatibles con la convertibilidad cambiaria, entre otras razones, porque se entorpeció la capacidad operativa del Estado para cumplir con su función recaudadora a través de la DGI y de la aduana. En otros términos, si como justificara el neoliberalismo, se trataba de eliminar el déficit fiscal, se tenían en cuenta solamente los egresos, pero no los ingresos del Estado, ni la progresividad del sistema impositivo, ni la capacidad elemental para recaudar, incluso en el contexto de un sistema impositivo regresivo.

Sin entrar a considerar las ventajas o las desventajas de las poliarquías contemporáneas, podemos afirmar que el Estado argentino, desfinanciado e inoperante, quedó en una situación de poliarquía prehobbesiana, es decir, una situación política en la cual los poderes indirectos no tienen como función limitar al Estado, sino que llegan a tener más poder que el Estado mismo. Desde la perspectiva del poder económico se repite insistentemente que la debilidad del Estado es producto de su propia incapacidad. Sin embargo, esa explicación es tautológica y merece que se busquen explicaciones alternativas que compitan

saqueada por su concesionario y destruida en la práctica hasta su reciente recuperación por el Estado argentino. En esos casos, quemar las naves fue algo más que una metáfora. El poder concentrado que gobernó la Argentina entre 1989 y 1999 llevó su afán privatizador al extremo de enajenar una empresa superavitaria y estratégica como YPF, la entonces empresa petrolera del Estado argentino. De este modo, hasta hace pocos meses, cuando Argentina recuperó parte del paquete accionario de YPF, Repsol-YPF de España exportaba petróleo, sin ser un país petrolero, mientras se desabastecía a la Argentina.

²⁰ Cf. Vispo, Adolfo, *Los entes de regulación. Problemas de diseño y contexto*, Buenos Aires, Norma-Flasco, 1999. El autor realiza un análisis pormenorizado de la creación de los entes reguladores de las empresas privatizadas y de sus debilidades.

con la propaganda del poder económico que adhiere a una ontología cosificadora que considera a lo estatal esencialmente ineficaz, ineficiente y antieconómico. Sin desconocer los vicios de las burocracias, sus modalidades de autoconservación y el consecuente desplazamiento de objetivos en los que incurren, lo cierto es que la debilidad del Estado no puede explicarse meramente repitiendo los lugares comunes de la teoría de la mala burocracia ni del financiamiento de la política. Tampoco puede explicarse como el resultado de una estrategia sin estrategias, en la que habría sujetos sujetados a una lógica estructural inmodificable. Es nuestro propósito realizar una suerte de genealogía de la alarmante pérdida de autonomía estatal como consecuencia de la pérdida de capacidad operativa y desfinanciamiento. Pero para ello seguiremos solamente una línea que entendemos emerge de una misma matriz.

4.2.2. Una breve etiología del retraso tecnológico en la gestión estatal

Por qué se encararon las pseudo reformas del Estado de esta manera puede dar lugar a diversas hipótesis. Un punto de vista muy difundido consiste en sostener que los responsables de la implantación de estas políticas tuvieron como objetivo no sólo la reducción del aparato estatal en sus actividades transferibles, sino que también tuvieron como objetivo complementario la pérdida de la autonomía del Estado frente al poder económico en general y a los sectores favorecidos por las privatizaciones en particular, posibilitando la elusión de controles y la evasión de impuestos. Otra hipótesis –compatible con la anterior– consiste en sostener que las reformas realizadas se basaron en una concepción reductiva de las tecnologías de gestión y de la innovación tecnológica. En todo caso, veremos su funcionalidad recíproca en el caso testigo de las contrataciones entre IBM-Banelco y la Dirección General Impositiva durante la gestión de Domingo Cavallo como Ministro de Economía y Obras Públicas en la presidencia de Carlos Menem.

En este apartado, plantaremos en qué medida las políticas en pos de la denominada “segunda reforma del Estado” o “reforma de segunda generación” siguieron un camino por el cual jamás se hubiera podido alcanzar la modernización de las tecnologías de gestión y control. Al respecto, enumeraremos cuatro causas que impidieron una modernización sustentable, aunque nos concentraremos más en una de ellas: la concepción lineal de la innovación tecnológica que considera que tal innovación es posible mediante la mera

compra de tecnología. Posteriormente tomaremos un caso testigo para ilustrar las situaciones planteadas: el retraso en la informatización de la DGI.

Una primera causa fue la falta de inversión en ciencia y tecnología y la existencia de una política científica desarticulada y con deficiencias de orientación, entrampada en el debate en torno al falso dilema entre libertad o dirigismo. Está claro que siempre existe una orientación, sea explícita o implícita. Esta situación aumentó la brecha tecnológica entre los países más desarrollados y aquellos que no lo son, en el escenario de la división internacional de trabajo. Esta división del trabajo entre países “con diferentes ventajas comparativas” se patentiza en el retraso que en su oportunidad tuvo la Argentina para desarrollar el sector informático –cuando todavía había un proyecto de nación– por condicionamientos ajenos a su capacidad de innovación en un sector en el cual la eliminación de la brecha tecnológica estuvo al alcance de la mano. No debemos olvidar que en 1975 una empresa de capital nacional, Fate, producía la primera minicomputadora con tecnología enteramente argentina. Para ello sólo importaba el 20% de los insumos. Fate llegó a ocupar el 50% del mercado, compitiendo con empresas transnacionales. Asimismo, CITEFA estaba desarrollando investigaciones para la utilización del silicio y la fabricación de circuitos integrados impresos. Pero la política de apertura de la economía implementada por Martínez de Hoz durante la dictadura arrasó con el desarrollo tecnológico y la industria nacional. Empresas transnacionales como IBM presionaron a los gobiernos latinoamericanos para imponer sus productos a través de los buenos oficios de la Cámara de Comercio Exterior y el Departamento de Estado de USA.²¹

²¹ Al respecto Alcira Argumedo realiza un estudio exhaustivo y propositivo en su libro *Un Horizonte sin certezas. América Latina ante la revolución científico-tecnológica*, Puntosur, Montevideo-Buenos Aires, 1987. Allí afirma que “la política de importaciones de Martínez de Hoz generó una verdadera anarquía en la compra de instrumentos electrónicos y de computación, caracterizada por la alta sensibilidad de los funcionarios públicos ante las presiones y sobornos de las firmas proveedoras (...)” pp.172-173. A pesar de la contundencia de estos datos, es frecuente escuchar que el retraso tecnológico de varias naciones es el resultado de su propia incapacidad y nada tienen que ver las políticas de organismos financieros internacionales supuestamente neutrales y al servicio del desarrollo planetario. Es más, quienes lo sostienen serían tributarios de una concepción conspirativa. Sin embargo, “la reforma de 1984 de la ley de Comercio y Aranceles (LCA) de los EE.UU. da un amplio margen de discrecionalidad al Poder Ejecutivo para tomar represalias cuando otros países (mediante el proteccionismo tecnológico o industrial, o la política de inversiones extranjeras) afectan el despliegue y difusión de firmas norteamericanas en las áreas de nuevos servicios y tecnologías, que no son otra cosa que los factores llave de esta revolución tecnológica e industrial, en especial el complejo electrónico. Este poder ya ha sido usado por

Una segunda causa que impidió una auténtica modernización consiste en que muchos de los recursos humanos más creativos que se formaron en las universidades argentinas, emigraron del país, expulsados por la combinación de falta de oportunidades y la seducción de políticas migratorias selectivas propiciadas por países que se beneficiaron y aún se benefician con el drenaje de cerebros formados en Argentina, ya que evitan pagar los costos de su formación. Así es como en 1997 había el doble de científicos argentinos trabajando en el exterior, con respecto a los que se desempeñan en su propio país.²² En cuanto a los graduados específicamente en las áreas de electrónica, se estima que desde 1950 emigraron el 25% de los profesionales.²³

Una tercera causa consistió en la imposición de una concepción predominante entre los economistas neoliberales, según la cual la innovación tecnológica

el presidente Reagan, que en 1985 amenazó al gobierno brasileño con represalias inmediatas si proseguía con su política de informática.” Azpiazu, D. et al., *La revolución tecnológica y las políticas hegemónicas*, Bs. As. Legasa, 1988, p. 30.

De todos modos, a pesar de haber comenzado poco después, la política que tuvo Brasil permitió un desarrollo tecnológico autónomo y la transferencia a la administración pública de sus propias innovaciones. Cf. Argumedo, *op. cit.* p. 148 y ss. Argentina evidentemente cedió a las presiones, incluso ante su mera posibilidad. Pero luego se intentó recuperar el tiempo perdido. Ya en democracia, en 1984 se creó la Comisión Nacional de Informática, presidida por el Secretario de Ciencia y Técnica, con representantes de los ministerios y de la UBA. Esta comisión generó el Programa Nacional de Informática y Electrónica, cuya implementación comenzó mediante la Resolución 44. Se estableció un régimen de promoción por el cual las empresas que se radicaran en el país debían poseer hasta un 49% de capital extranjero para acceder a las ventajas. A la vez se realizaron licitaciones para proveer de equipamiento informático a la administración y los servicios públicos, entre ellas se destacaron las del Banco de la Nación y el Banco de la Provincia de Buenos Aires. Las empresas transnacionales radicadas en el país: IBM y Texas Instruments presionan para que se derogue la Res. 44 y se anulen las licitaciones. La Secretaría de Industria y Comercio Exterior se opone a las políticas establecidas desde la Secretaría de Ciencia y Técnica. Cf. *Op. cit.* p. 188 y ss.

²² Oteiza, Enrique, “Drenaje de cerebros. Marco histórico y conceptual”, en *REDES* N°6, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 1996.

²³ La situación llegó a ser de una gravedad tal que la Confederación de Facultades de Ingeniería (CONFEDI) publicó en el año 2004 un documento que expresaba que para que exista un desarrollo industrial sostenido se requiere que haya diez ingenieros cada mil habitantes, mientras por entonces había solamente dos ingenieros cada mil habitantes. El desaliento que hubo en los 90 para que los jóvenes estudien carreras científicas y tecnológicas, más el desmantelamiento de las escuelas técnicas, requirió que a partir del proceso de recuperación que comenzara en 2003, el Ministerio de Cultura y Educación priorizara esas carreras, además de otras áreas de vacancia, mediante el otorgamiento de becas que orienten la matrícula universitaria hacia ese tipo de formación.

puede realizarse a través de la compra de tecnología. Esta concepción —expresada en su oportunidad por el superministro Domingo Cavallo— consideraba que es más barato comprar tecnología que sostener la investigación científica y tecnológica. Pero es evidente que para comparar algo hay que saber qué se compara y en ese sentido se requiere un conocimiento autónomo.²⁴ El resultado de la concepción lineal de la innovación tecnológica nos condujo a comparar tecnologías obsoletas, incompatibles o difícilmente implementables, por no contar con los recursos humanos dotados de los aprendizajes que supone una auténtica innovación tecnológica. La concepción lineal de la innovación tecnológica consideraba que el conocimiento tecnológico —independientemente de su costo— es siempre explícito, articulado, codificable y transmisible. Por eso se creía que bastaba con adquirir productos enlatados, sin tener en cuenta una cantidad de factores que hacen a la adaptación e implementación, como los conocimientos tácitos, la especificidad organizacional, la importancia de los procesos de aprendizaje y desaprendizaje, el trabajo en equipos y el cambio continuo. Estos no son bienes que se adquieren en el mercado, sino que son el producto de un largo proceso incremental y sostenido.²⁵ La ignorancia o el desprecio por estos factores y por los actores del cambio tecnológico tuvo como consecuencias indeseables previsible la dependencia con respecto a los proveedores de tecnología, la inercia en los cambios, la rápida obsolescencia de las innovaciones, el aumento de costos y de la ineficiencia.

Para la corriente institucionalista, al contrario, el conocimiento no se puede convertir completamente en información como bien transable. Esta característica del conocimiento introduce fuertes especificidades en la concepción de la tecnología, que se considera ya no solo como acervo de máquinas y técnicas de producción. A la vez, el desarrollo de competencias específicas representa un activo de enorme valor que no puede conseguirse en el mercado. En conclusión, para realizar una implementación tecnológica adecuada resulta insuficiente el aprendizaje de los manuales que acompañan los dispositivos electrónicos. La tecnificación no implica necesariamente tener que desprenderse de personal; sí, en cambio, resulta imprescindible la capacitación continua de los recursos humanos.

²⁴ Autónomo en el sentido en que lo plantea Oscar Varsavsky, *Ciencia, política y cientificismo*, Buenos Aires, CEAL, 1969. Al respecto nos referimos en “La validez y la vigencia del pensamiento de Varsavsky”, en *Espacios de crítica y cultura* N°12, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, 1993.

²⁵ Cf. al respecto López, Andrés y Lugones, Gustavo, “El proceso de innovación tecnológica en América Latina en los años noventa.” *REDES* N°9, Universidad Nacional de Quilmes, 1997.

Debe tenerse en cuenta también que la compra de tecnología se enfrenta con fallas en el mercado: no siempre se dispone de información suficiente para adquirir la tecnología adecuada, la cual se encuentra en manos de empresas que dominan el mercado.²⁶ Cualquier innovación estática o adquisición mediante el sistema “llave en mano” significa seguir dependiendo de los proveedores tanto para el mantenimiento como para la actualización. En ese sentido, no se trata de una auténtica innovación, sino de una mera “modernización” o una “pseudotransferencia de tecnología” mediante la cual se adquieren cajas negras que impiden el aprendizaje necesario para permitir una adecuada asimilación de las nuevas tecnologías.²⁷

La cuarta causa fue, a la vez, un efecto directo de la concepción lineal de la innovación tecnológica. En el Estado existen dificultades para adquirir las competencias que posibiliten aprendizajes continuos y producción de nuevos conocimientos, porque en estas áreas los sueldos del sector público desalientan a los profesionales, quienes luego de alcanzar un nivel aceptable de formación específica en el propio Estado, encuentran la posibilidad de desarrollo profesional en la actividad privada. Por mucha vocación por la administración pública que tengan, la remuneración inadecuada y las dificultades de todo tipo se convierten en factores desestimulantes o expulsivos de los recursos humanos más calificados, cuando tienen otras responsabilidades que atender. Lo peor es que esa expulsión se fomentó mediante el retiro voluntario de profesionales altamente capacitados. Pero como el vacío tiende a llenarse, la carencia de equipos técnicos en el propio Estado fue reemplazada por equipos técnicos de fundaciones privadas que accedieron al sector público para elaborar opciones de políticas que se presentaron a las instancias de decisión como alternativas excluyentes, cuando no como soluciones únicas.²⁸ Estos mecanismos de colonización del Estado conducen a

²⁶ Cf. al respecto Yoguel, Gabriel, “Creación de competencias en ámbitos locales y redes productivas”, *Revista de la CEPAL* N°71, 2000.

²⁷ Cf. al respecto Mattelart, Armand y Schmucler, Héctor, *América Latina en la encrucijada telemática*, México, Folios/ILET, 1983.

²⁸ Estos procedimientos son descriptos con claridad por Osvaldo M. Iazzeta en “Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Mello”, en *Desarrollo Económico*, vol.37, N°146, 1997. En este trabajo compara la diferencia de las privatizaciones en Brasil, donde a pesar de tener un presidente con las características de Collor de Mello, se disponía de la capacidad técnica del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social –BNDES– acumulada en un proceso de construcción institucional sostenido. “En contraste con Brasil, Argentina careció de un organismo técnico específico en la ejecución de sus privatizaciones, confiando esa responsabilidad a ciertos segmentos políticos del Ejecutivo que no siempre contaron con una adecuada apoyatura de núcleos técnicos estatales”, p. 271.

la obvia pérdida de su autonomía y capacidad de decisión frente a los poderes privados. Coincidentemente, durante los procesos de privatización, la mayoría de los responsables de la realización de las mismas provenían del sector privado. Las pésimas condiciones de esas privatizaciones están a la vista.

Queda claro que la pérdida de autonomía del Estado fue el resultado de políticas que se requiere revertir, particularmente la “puerta giratoria” que posibilita que gerentes que responden a corporaciones privadas se ocupen de la gestión pública, sin solución de continuidad. Algo se intentó al respecto con las incompatibilidades establecidas en el Capítulo V de la Ley N°25.188, Ley de Ética en la Función Pública, que pretendía neutralizar obvios conflictos de intereses.²⁹ Sin embargo, estas incompatibilidades fueron eliminadas en el año 2001 mediante el decreto 862/2001 (B.O. 02/07/2001) firmado por Fernando De la Rúa, Domingo Cavallo y Christian Colombo, a pesar de que la Oficina Anticorrupción se habría pronunciado en contra. La desaparición de esas incompatibilidades abrió nuevamente la puerta para una mayor colonización del Estado por parte de grupos privados.³⁰

4.2.3. El retraso tecnológico en la recaudación impositiva. El caso de la Dirección General Impositiva

La capacidad operativa del Estado no se vio debilitada por generación espontánea o porque lo estatal sea esencialmente ineficiente, sino que fue el resultado de

²⁹ Debemos recordar que la sanción de esa ley fue ordenada por una norma constitucional: el art. 36 de la Constitución Nacional reformada en 1994, artículo que se refiere precisamente a la defensa de la democracia. Entre otras normas, el artículo establece que “Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos. El Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función.” Del mismo modo, la Argentina fue signataria de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (1996), ratificada por la ley 24.759 (1997).

³⁰ El decreto mencionado modifica sustancialmente los arts. 14 y 15 de la ley y habilita para que proveedores del Estado o quienes presten servicios a éste, tengan una concesión o realicen actividades reguladas por el Estado puedan asumir como funcionarios públicos con solo renunciar a tales actividades o abstenerse de tomar intervención durante su gestión en cuestiones particularmente relacionadas con las personas o asuntos a los cuales estuvieron vinculados en los últimos tres años. Asimismo, se habilita para ocupar funciones en entes reguladores a aquellos funcionarios que hayan tenido intervención decisoria en la planificación, desarrollo y concreción de privatizaciones o concesiones de empresas o servicios públicos, una vez que hubieran transcurrido tres años.

un creciente retraso resultado de políticas para el sector que, por lo menos, tienen que ser calificadas como erradas. Las políticas de reducción del gasto público parecían tener como objetivo principal la prolongación de la espiral decadente de los organismos estatales. Las cuatro causas arriba enumeradas, combinadas con motivaciones indeseables, se patentizaron claramente en distintas etapas de nuestra historia reciente y los contratos con IBM son un ejemplo trágico en el cual se combinan la concepción lineal de la innovación tecnológica con intereses espurios habilitados por políticas indeseables para hacer negociados con la compra de tecnología.

Si tomamos como caso testigo la compra de tecnología para la recaudación impositiva, encontramos que a pesar de haber realizado cuantiosas inversiones, en los 90 se estuvo muy lejos de haber alcanzado la eficiencia necesaria, lo cual fue aprovechado por personajes del *establishment* que pregonaban a los cuatro vientos que había que privatizar la recaudación impositiva con el único objeto de obtener un nuevo negocio.

Exhibiremos a través del caso de la informatización de la DGI, mediante la contratación directa con la unión transitoria de empresas (UTE) formada por IBM y BANELCO, los obstáculos que se interpusieron para realizar una auténtica modernización del Estado. Al respecto, se podría tratar el episodio desde las dos hipótesis planteadas al principio: existía meramente un error de concepción o existía más bien una ideología que justificaba operaciones opuestas al interés público. En este caso se puede identificar a distintos actores con diferentes responsabilidades: con responsabilidades penales o con responsabilidades solamente políticas para quienes pueden protegerse bajo el paraguas de la legalidad formal, aunque forzándola al extremo.

Actualmente está probado que quienes fueron investigados por la defraudación que se realizó a través de la contratación directa de los servicios de IBM-BANELCO tuvieron como objetivo el enriquecimiento ilícito cuando compraron tecnología inadecuada y claramente sobrevaluada. Pero esas compras se ampararon en la concepción lineal de la innovación tecnológica.

En el informe elaborado por la Comisión Especial Investigadora de los contratos de IBM con el Estado argentino de la Cámara de Diputados de la Nación aparece una cantidad de elementos sumamente ilustrativos sobre lo que no hay que hacer.³¹ Se trata de una suma enorme de irregularidades que

³¹ La investigación publicada por el diputado Jesús Rodríguez en el libro *Fuera de la ley* abarca los negociados entre IBM y funcionarios políticos del Estado argentino para la provisión de servicios informáticos al Banco Nación, la DGI, el Banco de Santa Fe y la Municipalidad de Mendoza. La comisión creada el 4 de septiembre de 1996 no tuvo por objeto sustituir a la justicia, sino

comienzan, en primer lugar, por la habilitación para la contratación directa de los servicios de IBM-Banelco mediante un decreto de necesidad y urgencia dictado sin fundamentos –prorrogado en tres oportunidades– para saltar las exigencias de la Ley de Contabilidad, por la cual debe elevarse al Congreso cualquier contratación superior a los cinco millones de pesos convertibles. En segundo lugar, no funcionaron los controles de la Subsecretaría de Sistemas de Información y los funcionarios que intentaron actuar fueron desoídos, acallados, removidos o rotados.³² En tercer lugar, no existía la urgencia pretextada tantas veces por el gobierno con el objeto de asumir funciones propias del Poder Legislativo, con la consecuente concentración de poderes y elusión de controles.

La inadecuación de la concepción lineal de la modernización tecnológica se revela claramente en el informe presentado ante la Comisión de la Cámara de Diputados por el subsecretario de Sistemas de Información, Juan Antonio Franchino, quien cumplió funciones entre 1989 y 1993. El sistema con que contaba la DGI era, a su juicio, suficiente.³³ Equipamiento había de sobra, lo que era insuficiente era la capacitación del personal. Por su parte, Gustavo del Pino, entonces director nacional de Sistemas de Información, declaró ante la comisión que “la Secretaría, a la cual pertenecía, había tratado de orientar a la Administración hacia políticas de sistemas abiertos, para evitar la dependencia informática de un único proveedor.”³⁴ La diversificación de proveedores en

determinar posibles responsabilidades políticas por parte de funcionarios del poder administrador. Su objetivo fue también detectar vacíos legislativos que hicieron posible esos episodios, para evitar que se repitan. Rodríguez, Jesús, en *Fuera de la ley. La relación entre IBM y los funcionarios públicos en los contratos informáticos del Estado*, Buenos Aires, Planeta, 1997.

³² Esta Subsecretaría tiene por objeto garantizar la coherencia de la política en materia informática, fiscalizar los convenios y contrataciones del área y emitir informes técnico-económicos, previos y vinculantes.

³³ A su juicio, la supuesta “modernización” “no había previsto ni la estructura ni la normativa para encarar la obvia necesidad de informatización, un recurso que requiere ser renovado en forma permanente. Durante su gestión impulsó un censo informático que mostraba la posición de dominio de IBM, firma que concentraba el 93% de las contrataciones informáticas del Estado.

³⁴ El entonces director nacional de Sistemas de Información, Gustavo del Pino, informó a su entonces subsecretario de Sistemas de Información, Francisco Figueira, que “para satisfacer los fines requeridos se podrían utilizar los servicios del centro de cómputos de la DGI y/o de la ANSES, contratando únicamente las que pudieran ser consideradas como sus prestaciones complementarias, hecho éste que, en un primer análisis, podría comportar un significativo ahorro a la Administración.” Agregó, además, que la descripción que el entonces titular de la DGI, Ricardo Cossio, había enviado no incluía los costos estimados. Se cursaron varias notas para que Cossio enviara el expediente con todos los elementos, pero nunca lo hizo. En consecuencia, la contratación jamás fue aprobada por la Dirección Nacional de Sistemas de Información, es

un contexto de sistemas compatibles es algo obvio, si se pretende favorecer los intereses públicos. Esta diversificación permite reforzar la capacidad para negociar precios, pero también condiciones. Por ejemplo, para negociar una auténtica transferencia de tecnología mediante la adquisición de los aprendizajes necesarios, la actualización del sistema y el mantenimiento de los equipos. La dependencia de un solo proveedor, además de cara, supone otros riesgos como la suspensión de la provisión en caso de conflictos. Tampoco debe perderse de vista que la disponibilidad de la información es inescindible de su organización y, en ese sentido, parece evidente que no debe transferirse a manos privadas.

4.2.4. Las responsabilidades

En la línea que estuvimos recorriendo se pueden establecer diferentes tipos de responsabilidades. En primer lugar, existe la responsabilidad de los gobiernos que destruyeron la incipiente tecnologización informática autónoma en Argentina. Puede mencionarse la responsabilidad concurrente de organismos multilaterales que sostienen las ventajas de la división internacional del trabajo en función de las ventajas comparativas y las presiones de gobiernos extranjeros que promueven a sus empresas de manera desembozada. Más cercanamente, existe la responsabilidad de los funcionarios y empresarios que, por lo menos, defraudaron al Estado. Pero tienen una enorme responsabilidad los entonces Ministro de Economía y Presidente de la Nación quienes, mediante un decreto de necesidad y urgencia, habilitaron la posibilidad de esa defraudación y reiteraron una política de comprar paquetes tecnológicos a proveedores monopólicos. Por último, tienen responsabilidad las empresas transnacionales que obtuvieron contratos mediante sobornos.³⁵

decir, por el máximo nivel de los funcionarios de carrera. Es interesante observar la diferencia en el comportamiento de un funcionario de carrera que se opuso a la contratación y un funcionario político que terminó por ceder a las presiones de quienes tenían en su mano su designación. El subsecretario –funcionario político– finalmente modifica el dictamen frente a las presiones de Cossio, quien en una carta “sugiere” esa modificación atendiendo a que “Así lo definieron el Sr. Ministro de Economía, el Sr. Secretario de Ingresos Públicos, el Sr. Secretario de la Seguridad Social y el Sr. Superintendente de las AFJP, opinión que ha sido ampliamente compartida por el suscripto”. Más adelante, el mismo informe indica que el propio ministro Domingo Cavallo dio instrucciones para que no se demore la implementación del proyecto. En consecuencia, se saltaron los controles de los funcionarios de carrera de la Subsecretaría de Sistemas Informáticos.

³⁵ Por ello consideramos necesario plantear a los representantes de Transparencia Internacional, en el año 2000, durante el transcurso del Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ética

Estuvieron procesados por administración fraudulenta el ex titular de la Dirección General Impositiva, el ex presidente de la filial argentina de IBM, Ricardo Martorana y otros 16 ex funcionarios y empresarios por irregularidades en la contratación del sistema informático. El juez federal Gabriel Cavallo consideró probado que el Estado pagó un precio desproporcionado (US\$ 521.263.481.-) por dos contratos para la administración del sistema de jubilaciones y pensiones, la informatización del sistema de recaudación tributaria y trabajos de asesoramiento que jamás se realizaron.³⁶

Nada se dice de la responsabilidad política que tuvo el entonces Ministro de Economía Domingo Cavallo, quien firmó junto al Presidente Menem un decreto de necesidad y urgencia que tuvo que ser prorrogado tres veces para poder realizar una compra directa por un monto de esas características. Y tampoco se dice nada de la responsabilidad de las casas matrices de las compañías involucradas en esta millonaria defraudación al Estado nacional. Resulta inverosímil que las casas matrices pudieran desconocer las características de la operación como se evidencia en la investigación realizada por la Comisión. Es relevante recordar que si bien el *Acta de Prácticas Corruptas en el Extranjero de USA*³⁷ sanciona el pago de sobornos a funcionarios extranjeros para conseguir negocios, esta ley tiene lagunas que hacen casi imposible sancionar a las casas matrices.³⁸

en los Negocios y en la Economía (ALENE) que es muy deseable elaborar, junto al *ranking* de percepción de corrupción en los países, el *ranking* de las empresas que corrompen funcionarios o se prestan a pagar sobornos a los funcionarios corruptos, cuestión sobre la que volveremos.

³⁶ Diario *La Nación*, Buenos Aires, agosto 11 de 2001, p. 11.

³⁷ Foreign Corrupt Practices Act (FCPA). Antibribery Provisions. En *Fighting Global Corruption: Business Risk Management*, Appendix A, United States Department of State, Washington, DC, 2000.

³⁸ En *Ojos vendados. Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina*, Buenos Aires, Sudamericana, 2001, Andrés Oppenheimer exhibe con toda claridad las lagunas en el Acta de Prácticas Corruptas en el Extranjero, ley federal sancionada en 1977, que no se terminaron de eliminar con la enmienda de 1998: “La ley tenía una falla fundamental, porque se aplicaba exclusivamente a empresas norteamericanas y ciudadanos norteamericanos, y no a sus subsidiarias o representantes en el exterior. Era un monumento a la hipocresía, porque prohibía a las empresas estadounidenses sobornar a funcionarios extranjeros, pero no decía nada sobre sus filiales en el exterior.” *Op. cit.*, p. 201. Después de la enmienda de 1998, los fiscales debían probar que la sede central de la empresa había “autorizado, dirigido o controlado” la actividad ilegal de su subsidiaria, o sea, que había tenido “conocimiento corrupto” del mismo.” *Op. cit.*, p. 202. Pero este “conocimiento corrupto” significa que un ejecutivo debería haber sido sorprendido negociando el soborno. Incluye la comisión, pero deja afuera la omisión de controles o la negligencia. Oppenheimer señala que con referencia a otros de los escándalos que

De todos modos, a partir de las denuncias de los diputados Carlos “Chacho” Álvarez, Horacio Viqueira y Alfredo Bravo, el juez ordenó abrir una investigación para establecer si entre los funcionarios públicos y los directores de la empresa existió una organización criminal tendiente a defraudar al Estado nacional. En su fallo, Gabriel Cavallo escribió algunas consideraciones finales: “El Estado nacional, en anterior administración, tenía el discurso de terminar con el déficit fiscal producto de una gran evasión impositiva. Con ese fin, se dijo, era necesario terminar con los problemas burocráticos e instrumentar un sistema computarizado que permitiera un control definitivo para lograr mayor recaudación, mayor ingreso y, consecuentemente, menor déficit fiscal. Después de cuatro años de contrato, nada de eso fue cumplido.”

Luego de que la actual Corte Suprema declarara que el delito no había prescrito, continuó el juicio en el año 2010 contra funcionarios y gerentes, quienes solicitaron un juicio abreviado a cambio de declararse culpables y devolver los bienes mal habidos. Finalmente recibieron una condena de tres o menos años de prisión en suspenso “por los delitos de administración fraudulenta agravada por haber sido cometida en perjuicio de la administración pública, en concurso ideal con el delito de cohecho activo o pasivo, según el caso”. La Oficina Anticorrupción reclamó que la firma IBM debía devolver una suma de unos 82 millones de pesos que fueron resultado del delito.

Como expresó el diputado Jesús Rodríguez en *Fuera de la ley*, “el gobierno argumentó, desde 1989, que su mayor aporte a la lucha contra la corrupción había sido la política de privatizaciones de empresas públicas. Sin el Estado en el medio, aseveró, desaparecerían la intermediación y la participación de

involucran a IBM, el contrato de informatización del Banco de la Nación Argentina, la casa matriz no desconocía las características de la operación porque existe un correo electrónico que la autoriza. Tampoco desconocería el desvío de fondos hacia una empresa fantasma (CCR). Es por ello que IBM recibió una multa de 300 mil dólares porque la Comisión de Valores de Estados Unidos (SEC) concluyó que IBM no había informado debidamente a sus accionistas de “los pagos presuntamente ilícitos” realizados por su subsidiaria argentina a funcionarios extranjeros. Pero no pudo ser acusada por el Departamento de Justicia como responsable de pagos ilícitos. Desde la perspectiva de Oppenheimer, Estados Unidos mantiene un doble discurso al no poder acusar a corporaciones que crean estructuras que posibilitan los ilícitos de sus filiales y luego se hacen las distraídas frente a esos ilícitos. Cita incluso palabras de Jack A. Blum, un ex investigador del Congreso norteamericano, conocido por haber investigado los sobornos de la Lockheed en los 70 y por haber sido uno de los redactores del Acta de Prácticas Corruptas en el Extranjero: “Si quiero presentar cargos contra IBM, tengo que hacer frente a una montaña de documentos escritos en tres idiomas, testigos repartidos en catorce países, y seis estudios de superabogados contratados por la empresa.” *Op. cit.*, p. 209.

funcionarios en el manejo de los negocios. Pero la realidad se alejó bastante de la versión oficial. Las privatizaciones, en todo caso, plantearon un nuevo problema y, también una nueva forma de corrupción: sin medios propios, el Estado post privatizaciones requirió, en forma creciente, de la contratación de servicios en el sector privado para cumplir con sus funciones específicas (...). Los contratos informáticos, a su vez, no solamente no constituyen decisiones ocasionales, sino que tienen un peso creciente en las adquisiciones de la Administración Pública. Si no se actúa rápidamente, es posible imaginar que en las negociaciones millonarias de cada contrato informático se sentarán, a la misma mesa, un Estado cada vez más débil con empresas cada vez más fuertes.”³⁹

A pesar de la inversión realizada, se perdieron años irrecuperables mediante una política inadecuada de modernización tecnológica, cuya incorrección excede los ilícitos cometidos. En 1998 se rescindió el contrato con IBM-Banelco y esta desprivatización generó, según la AFIP, un ahorro anual de 148,5 millones de dólares.⁴⁰ El entonces titular de la AFIP, Héctor Rodríguez, consideraba erradas varias de las políticas que se desarrollaron en la gestión anterior, particularmente haber perdido 2500 funcionarios a través de retiros voluntarios, con los cuales se perdió el conocimiento específico que poseían profesionales de larga trayectoria y reconocida capacidad.⁴¹ Por supuesto, esta situación no era irreversible, en tanto se podía recuperar la capacidad operativa mediante políticas adecuadas que tuvieran como objetivo una auténtica modernización de las tecnologías de gestión del Estado. Para ello se requería, entre otras condiciones, asumir una concepción adecuada de la innovación tecnológica, mediante el desarrollo de las propias capacidades.

Durante la gestión de Rodríguez, se comenzó a trabajar en el refuerzo de los mecanismos informáticos con recursos propios para habilitar el pago de impuestos a través de internet de 262.000 grandes contribuyentes que representan el 80% de la recaudación.

El problema del déficit fiscal que justificó las políticas neoliberales no pasaba por restringir las inversión pública en política social, sino en tener un equilibrio fiscal, para lo cual se requería asegurar la capacidad del Estado para

³⁹ Rodríguez, Jesús, *op. cit.*, p. 19.

⁴⁰ Diario *Clarín*, 21 de mayo de 2001.

⁴¹ Héctor Rodríguez afirmó también que “Nosotros no podemos controlar que todas las grandes empresas paguen sus impuestos”. En la misma nota un socio de Big Five, una auditora contable internacional, admitió que permanentemente compañías grandes le acercan balances “dibujados” para que los firme. Ellos no acceden, pero otros contadores avalan estas maniobras de evasión. Diario *La Nación*, sábado 4 de agosto de 2001.

recaudar entre quienes deben tributar. Se puede decir que actualmente la AFIP corresponde a un ejemplo de capacidad estatal, generada a partir de desarrollos propios.

Si en los 90 el Estado perdió su capacidad y su autonomía es porque antes asumió una racionalidad impropia. Cuando el Estado abandona sus propios objetivos valiosos para asumir una racionalidad meramente instrumental, es inevitable que quede sujeto a la lógica del mercado. No se trata de achicar funciones, como expone el credo neoliberal, sino de tener vocación política para lograr un Estado capaz, inteligente y eficiente, que se oriente a cumplir con sus funciones.⁴² Sin embargo, como vimos, personajes como Milton Friedman se daban el lujo de aconsejar tres cosas desde su fundamentalismo de mercado: “privatizar, privatizar y privatizar”, luego se dio cuenta que de lo que se trata es de que funcione el Estado de derecho. Mientras tanto, promovió desastres por todo el mundo. Como veremos en el Capítulo 6, no se trata de un Estado mínimo, sino de un Estado que realmente respete, garantice, proteja y promueva los derechos fundamentales.

⁴² Se puede observar la recuperación de la capacidad estatal mediante la comparación del caso IBM-Banco Nación de los años 90, con el actual proceso de digitalización de la televisión (televisión digital terrestre). Argentina y otros países de Suramérica (Brasil, Argentina, Chile, luego Uruguay, etc.) decidieron elegir la norma japonesa para la digitalización, en vez de la europea y la norteamericana. ¿Por qué? La norma japonesa consiste en una tecnología que permite transformar una frecuencia analógica de televisión –en la que actualmente hay un solo canal de televisión abierta– en seis frecuencias, mientras las otras sólo permiten cuatro frecuencias. Esto ya es una ventaja cuando se pretende multiplicar las voces en el espacio público. En ese sentido, si no se trata de la mejor tecnología, se trata de la “tecnología conveniente” y ésta es la que define el “estilo de desarrollo” que un país se da a sí mismo. Lo que resulta interesante es que el acuerdo de nuestros países no sólo permite una integración tecnológica, sino que se pudo negociar con Japón en condiciones convenientes. No se trató de una compra de tecnología llave en mano, sino que se adquiere el *know how* y los primeros receptores, decodificadores y antenas. Pero a partir del año 2011, se los podía comenzar a producir en los propios países.

Capítulo 5

La corrupción global

5.1. Los límites de las teorías neoliberales de la corrupción¹

¿Quiénes serán los jefes con suficientes escrúpulos como para abstenerse de tocar las rentas públicas confiadas a su arbitrio y no imponérselas de inmediato a ellos mismos, confundiendo sus vanas y escandalosas disipaciones con la gloria del Estado y el engrandecimiento de su autoridad con el aumento del poder?

J. J. Rousseau²

5.1.1. Introducción

En los 90, durante la discusión en torno al problema de la corrupción, se instaló un punto de vista economicista fundado en los supuestos de la economía neoliberal. Estas concepciones suelen abordar la problemática de la corrupción sólo con sus instrumentos teóricos sin tener en cuenta otras dimensiones del fenómeno que no sean las referidas exclusivamente al mercado y al sujeto maximizador de beneficios, sujetado por la lógica de la competencia. Desde esta perspectiva los negocios corruptos son otra forma de obtener ganancias y, si se los debe detener, sólo es en la medida en que se convierten en una hi-

¹ La primera parte de este capítulo fue publicada como Javier Flax, “Los límites de las teorías económicas de la corrupción”, *Revista Jurídica de Buenos Aires*, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, vol.I-II-III, 1997.

² Rousseau, Jean Jaques, *Discurso sobre la economía política*, Madrid, Tecnos, 1985, p. 38.

percorrupción que destruye la posibilidad de continuar haciendo negocios.³ En la medida en que los pagos corruptos se acercan a las tasas de ganancias, el sistema económico se vuelve inviable. Si se considera entonces la necesidad de combatir la corrupción, se lo hace frecuentemente desde una estrechez de miras coherente con la estrechez de sus objetivos más valiosos. En la medida en que los costos de la corrupción sean más altos que los posibles beneficios, se evitarán los comportamientos corruptos.

El objeto de este capítulo será poner de manifiesto las limitaciones explicativas del paradigma economicista, en la medida en que esas limitaciones se traducen en soluciones inadecuadas para afrontar un fenómeno demasiado complejo como para reducirlo a la perspectiva del mercado. Es nuestra hipótesis que estas soluciones sólo sirven para afrontar la pequeña corrupción administrativa o el “chiquitaje”, pero son completamente ineficaces frente a la gran corrupción, la cual es posibilitada por condiciones institucionales, organizacionales y culturales que la teoría neoliberal no toma en cuenta.⁴ Por esta razón, nos referiremos a algunos fenómenos institucionales que son relevantes para apuntalar lo que pretendemos sostener. Por último, esbozaremos que será más factible combatir la corrupción en un Estado que se aparta del modelo hobbesiano que sustenta a las concepciones económicas de la “elección pública” (*Public Choice*), porque ese Estado es muy vulnerable a la cooptación por organizaciones corruptas.

³ El término *hipercorrupción* tiene acá el significado de un aumento cuantitativo de la corrupción que la transforma cualitativamente. Luis Moreno Ocampo, en cambio, en “Gerencia y corrupción, el caso del Inder”, Nueva Visión N°145, 1996, denomina *hipercorrupción* a la corrupción sistémica. Para este caso, preferiremos hablar de corrupción organizada para distinguirla de la corrupción puntual. En tal sentido, la corrupción organizada no necesariamente es *hipercorrupción* en el primer sentido, porque los actores se cuidan de autolimitarse para no destruir su negocio.

⁴ Un trabajo que pone de manifiesto la insuficiencia de los enfoques judiciales y la importancia de la teoría de las organizaciones para combatir la corrupción es precisamente el artículo de Luis Gabriel Moreno Ocampo arriba citado. Un estudio que tiene en cuenta los factores culturales es el que realiza Carlos Santiago Nino en *Un país al margen de la ley*, Bs. As., Emecé, 1992, donde tematiza la tendencia argentina a la “anomia boba” y a la ilegalidad. Por supuesto, creemos que enfoques sociológicos clásicos sobre la anomia como el que Robert Merton (*Teoría y estructura social*), o el muy anterior de Durkheim (*El suicidio*) colaboran para la comprensión del fenómeno de la corrupción. Otro tanto ocurre con estudios clásicos sobre la burocracia como los que realiza Max Weber tanto en sus escritos sociológicos, recopilados en *Economía y sociedad*, como en sus escritos políticos, especialmente “Parlamento y gobierno en el nuevo ordenamiento alemán, donde se pone de manifiesto el ensamble nefasto entre el poder político, la burocracia y los grupos de interés. El enfoque cultural puede verse también en la obra de Michael Reisman *¿Remedios contra la corrupción?*, México, FCE, 1981, donde se explica la necesidad de la coexistencia de los códigos míticos y los códigos operacionales para posibilitar los comportamientos corruptos.

5.1.2. El problema de la corrupción desde la economía neoliberal

Desde la economía existen diversos enfoques teóricos –algunos más empíricos, otros más abstractos– para abordar el problema de la corrupción. Entre los estudios sistemáticos con buena base empírica se halla “La nueva economía de la corrupción”, ilustrativo trabajo de Alberto Ades y Rafael Di Tella.⁵ Precisamente, se proponen enfocar las causas y consecuencias de la corrupción sometiendo las hipótesis a estudios empíricos para que no queden en meras conjeturas. Para ellos, los enfoques sobre políticas anticorrupción se agrupan básicamente en tres concepciones que pueden sintetizarse así: la concepción del abogado considera que el aumento de las sanciones supone un mayor riesgo que medirá el corruptible antes de arriesgarse; el enfoque del hombre de negocios propone que aumentando los incentivos –pecuniarios o de otro tipo– de los funcionarios, éstos no se verán tentados a solicitar ni a aceptar coimas porque no las necesitan y porque pueden perder beneficios posteriores⁶; el enfoque del economista, por último, considera que las privatizaciones, por un lado, y el aumento de la competencia y la liberalización de los mercados, por otro, generará un libre juego que eliminará espontáneamente la corrupción. En rigor, tenemos que decir que todas estas concepciones no sólo son complementarias, sino que son solidarias y responden a un enfoque económico de evaluación de ganancias y pérdidas.

Si existen hipótesis contrapuestas para explicar las causas y consecuencias de la corrupción, se debe –a juicio de Di Tella y Ades– a que ninguna cuenta con base empírica suficiente para sostenerse. Si ello es así es porque hay pocos datos y los que hay son de difícil acceso. Esto se traduce en la imposibilidad de la investigación para proporcionar cursos de acción coherentes para contrarrestar la corrupción.⁷

⁵ Ades, Alberto y Di Tella, Rafael, “La nueva economía de la corrupción.” En *Estudios IERAL* 18 (75), pp.119-139, 1995. Cabe señalar que el Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana es un instituto de investigaciones de la Fundación Mediterránea.

⁶ Los incentivos no sólo se reducen a salarios y bonificaciones (incentivos formales), sino también a la posibilidad de progreso en sus profesiones y a mantener una buena reputación (incentivos informales). La participación en el rendimiento o en la productividad o en la recaudación fue siempre un incentivo de excelentes resultados. Cf. Ades y Di Tella, p.124. Hay que agregar que, a la inversa, pagar a un funcionario o dirigente sueldos ínfimos en relación a los recursos que manejan, y por debajo de los salarios de otros sectores conduce a que obtengan fondos por otros medios. Este tipo de enfoque puede verse también en el libro ya clásico de Robert Klitgaard, *Controlando la corrupción*, Bs. As., Sudamericana, 1995.

⁷ Ades, Alberto y Di Tella, Rafael *op. cit.*, cf. p. 119.

Lo que observamos a lo largo del artículo es que la base empírica de la que se dispone no es decisiva a la hora de hallar explicaciones, dado que los mismos hechos no son simples sino que se encuentran en contextos complejos, que sirven para sustentar una u otra explicación.⁸ Evidentemente el planteo del artículo se caracteriza por cierto positivismo epistemológico en tanto los autores consideran que la sola disponibilidad de información puede posibilitar la eliminación o la confirmación de alguna de las explicaciones. Pero no se trata tanto de acumular información sobre hechos, como de elaborar hipótesis alternativas. Por otro lado, no podemos dejar de observar que, a pesar de la importancia de las fuentes citadas, las limitaciones cognitivas son claras, en la medida en que se trata de información oficiosa o resultado de encuestas que no terminan de convertirse en información precisa con nombres y apellidos de personas, organizaciones u oficinas gubernamentales. Ades y Di Tella consideran que “aunque las contribuciones recientes representan un paso importante hacia el establecimiento del campo de la corrupción como un campo progresivo de investigación, aún falta mucho por hacer. El progreso estará limitado por la disponibilidad de datos, y estimamos que esta situación mejorará de dos maneras.” Las dos maneras son el incremento de datos comparativos como los arriba citados y, lo que es tal vez más importante, por investigaciones específicas de auditoría.⁹ Creemos que ello significará un progreso en la obtención de datos ciertos, aunque no podemos dejar de observar que las limitaciones cognitivas son consustanciales al problema de la corrupción. Precisamente, porque la corrupción es posibilitada por la falta de transparencia y el ocultamiento de información.¹⁰ De todos modos, el solo aumento en la recolección

⁸ Los estudios empíricos tenidos en cuenta por los autores son básicamente tres. Se trata de estudios de consultoras para bancos, inversores y empresas multinacionales, dedicados al análisis de riesgo. Dos de ellos, los de *Business Internacional* (1980-1983) y los del *Informe de Competitividad Mundial* (1989) son informes a los que sólo se puede acceder pagando precios muy altos. Ambos reflejan informes de corresponsales en un número importante de países y encuestas a ejecutivos sobre la necesidad de pagos corruptos para la realización de negocios. La tercera fuente es *Impulse* (1994), una publicación de negocios alemana que tiene la ventaja de tener una base más amplia (103 países), ser menos subjetiva en tanto sólo es una encuesta cuantitativa en la que se pregunta cuánto hay que poner, y, por último, es más homogéneo el universo encuestado por tratarse solamente de exportadores alemanes. De todos modos, el grado de correlación entre los tres informes es bastante alto. Cf. *Ibidem* p. 120 y ss.

⁹ *Ibidem*, p. 131.

¹⁰ Ades y Di Tella lo tienen en cuenta cuando señalan que una de las limitaciones para ejercer el control sobre las agencias que se crean se halla en las asimetrías de información. Esto resulta claro en la medida en que aquellas agencias que menos información proveen son las que suelen tener

de datos en cantidad y calidad no significará por sí mismo un progreso en la explicación de las causas de la corrupción, no sólo porque la investigación está construida sobre una selección incompleta de datos iniciales, sino porque la propia hipótesis es cuestionable. En consecuencia, las medidas anticorrupción tenidas en cuenta resultarán necesariamente insuficientes e, incluso, podrían ser contraproducentes, porque –como veremos– pueden terminar ocultando formas más peligrosas de corrupción.

Para complejizar un poco el contexto empírico del marco teórico economicista, queremos referirnos a una serie de lugares comunes popularizados por el paradigma económico dominante que son seriamente objetados o relativizados, incluso desde el propio enfoque económico. Uno de los más agitados es aquel que considera que una de las causas de la corrupción es la regulación de la economía. En la medida en que se establecen tantas trabas burocráticas, se generan oportunidades para los funcionarios. Esto es ya un lugar común que no se puede discutir y ocurre en muchos ámbitos y en diferentes magnitudes. Es una expresión contemporánea de las patentes de corso. La solución propuesta por Ades y Di Tella es la reducción del Estado mediante privatizaciones y mediante desregulaciones, de manera de eliminar la posibilidad de percibir pagos corruptos por agilizar o, lo que es peor, por no obstaculizar trámites.¹¹ Susan Rose-Ackerman –una especialista en corrupción que estudia el fenómeno sin anteojeras ideológicas– se ocupa de mostrar que el achicamiento del Estado no conduce necesariamente a la eliminación de la corrupción, sino que por el contrario puede conducir a su incremento en la medida en que genere una gran diferencia entre la oferta de servicios y el incremento de la demanda. Esto genera las colas que posibilitan los pagos

los mayores sobrepagos, como es el caso del área de defensa. En el Pentágono, el cumplimiento del objetivo del secreto lleva a comprar tornillos ordinarios a varias veces el precio de plaza. Frecuentemente la subdivisión en agencias permite allanar este problema. Sin embargo, si los burócratas de las distintas agencias se confabulan la situación puede empeorar. Se requiere que los funcionarios se hallen bien remunerados para que no se tienten a realizar actos indebidos. Por otro lado, la competencia entre agencias puede evitar el abuso de los funcionarios que monopolizan tal o cual trámite. Por ejemplo, para la tramitación de pasaportes. cf. Ades y Di Tella, *op. cit.*, pp. 124 y ss.

¹¹ Para Benson y Baden, por ejemplo, se trata de una defraudación de la propiedad pública por el poder discrecional de los funcionarios para redefinir o transferir el derecho de propiedad. Desde esta concepción neoliberal la privatización elimina en gran medida la corrupción. Benson, B. L. y Baden, J., “The Political Economy of Governmental Corruption the Logic of Underground Government” en *The Journal of Legal Studies* vol.14, 1985, pp. 391 y ss.

corruptos.¹² Por otra parte, los recortes presupuestarios disminuyen las inspecciones y los controles públicos sobre la actividad privada, lo cual se puede traducir en un aumento no sólo de la corrupción pública, sino también de la privada, que no siempre es la contracara de la corrupción pública.

Considerar que las privatizaciones terminarán con la corrupción resulta igualmente dudoso. Por el contrario, suelen ser grandes oportunidades de realizar negociados para los gobiernos cleptócratas. Citemos a la propia Rose-Ackerman: “En Argentina se dice que varios funcionarios que diseñaron el proceso licitatorio para las privatizaciones de las autopistas, formaban parte del personal de las compañías que las adquirieron.”¹³ Esto, por supuesto, vale para otras privatizaciones. No reflejaremos en este trabajo el minucioso análisis de casos que realiza Rose-Ackerman. Sencillamente agregamos que lejos de mejorarse, la situación resulta más onerosa para el público cuando esas privatizaciones se convierten en monopolios privatizados con regulaciones dudosas, generalmente realizadas luego de las privatizaciones, como se vio en varios casos en Argentina, en los que el incumplimiento llevó a la necesidad de rescindir las concesiones. Los entes reguladores se constituyeron con atribuciones muy limitadas, establecidas bajo las presiones de las empresas privatizadas con el aval de funcionarios de alto rango. Por eso Rose-Ackerman se pregunta: “¿Qué nos sugieren esas oportunidades de corrupción sobre la proporción y tipos de empresas a privatizar? ¿Los cleptócratas siempre desearán un sector público más grande que un gobernante honesto? La respuesta es no.”¹⁴

Como dice Mabel Thwaites Rey, considerar que las privatizaciones son el modo de eliminar las oportunidades de corrupción es una muestra de cinismo para justificar privatizaciones injustificables de empresas estatales superavitarias. “La lectura cínica intenta convencer que los negociados en las privatizaciones son una especie de ‘último’ —e inevitable— tributo que se paga para dejar atrás el monstruo estatalista y avanzar hacia el mercado libre, competitivo y cargado de negocios.”¹⁵

¹² Cf. Rose-Ackerman, Susan “¿Una administración reducida significa una administración más limpia?”, en *Nueva Sociedad* N°145, Buenos Aires, 1996, donde afirma que “una reducción presupuestaria que no modifique la ley aumenta los incentivos de corrupción. Se alentará a empresas y particulares a pagar sobornos para obtener la escasa atención de las autoridades regulatorias o para colocarse al frente de una larga fila de espera.” *Ibidem*, p. 68.

¹³ *Ibidem*, p. 70.

¹⁴ *Ibidem*, p. 71.

¹⁵ Thwaites Rey, Mabel, “Corrupción y ética política: apuntes sobre un malestar contemporáneo” en *Doxa* N°15, Bs. As., invierno de 1996, p. 7.

Si atendemos a ese tipo de corrupción cleptocrática, no podemos dejar de observar que la denominada política de incentivos tan recomendada resulta de una utilidad limitada, principalmente, porque es aplicable meramente al chiquitaje. Los incentivos pueden servir a lo sumo para funcionarios de tercera línea para abajo, pero no se aplica a los grandes negociados. Si se pretende combatir en serio la corrupción se hace necesario distinguir entre la pequeña corrupción administrativa para la cual pueden ser útiles las soluciones propuestas por las concepciones mencionadas, y la gran corrupción, que funciona de otro modo y requiere soluciones diferentes. Más adelante veremos la diferencia entre la corruptela oportunista y puntual y las redes sociales y políticas que posibilitan la gran corrupción cleptocrática. Debemos observar, además, que la eliminación de la corrupción de los funcionarios públicos no es la eliminación de la corrupción, en la medida en que la corrupción significa la defraudación del mandante por el mandatario, la corrupción puede quedar en el ámbito privado, en el ámbito legislativo y en el primer nivel político.¹⁶

Otro importante lugar común que merece ser tematizado se trata de aquel que considera que la corrupción es un freno para el desarrollo en la medida en que ahuyenta a los inversores. Como dijimos más arriba, esto depende de las magnitudes de los pagos ilegales. Es verdad que la corrupción tiende a ser más un freno que un lubricante para facilitar las transacciones. Sin embargo, no deja de resultar llamativo que muchos países exportadores consideraran lícitos, hasta hace pocos años, los pagos corruptos al exterior e incluso realizaban deducciones impositivas sobre esos pagos.

Parecería que la visión que considera que la corrupción frena el desarrollo merece ser tematizada y probablemente morigerada. Si bien es cierto que la corrupción puede desalentar algunas inversiones, no es menos cierto que la corrupción es la que posibilita grandes negocios que significan inversiones y aumento de la productividad. Como dice Thwaites Rey:

¹⁶ Cf. Cartier-Bresson, Jean, "Corrupción institucionalizada y neocorporativismo." en *Nueva Visión* N°145, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, 1996, p. 112 y ss. Allí se considera, siguiendo las ideas que expresa E. C. Banfield en "Corruption as a Feature of Governmental Organization" (*Journal of Law and Economics* 18/3, 1975), que la corrupción es posibilitada por la divergencia de intereses entre un mandatario y un mandante; debido a las dificultades de control de los mandatarios (asimetría de información), pueden desarrollarse abusos de poder. En cierto modo, define entonces a la corrupción como abuso de poder, sea un macropoder o un micropoder. Cualquier sistema de delegación de poderes autoriza abusos. Banfield precisamente considera que la corrupción es posible cuando existe un mandatario, un mandante y un tercero cuyas ganancias o pérdidas dependen del mandatario. Cuando este sacrifica el interés del mandante por el suyo propio, entonces se vuelve corrupto.

La existencia del crecimiento económico con altos niveles de corrupción, como se ha visto aquí y en otras partes del mundo, estaría indicando que lo que la corrupción puede afectar, no es tanto el nivel de actividad económica mismo, sino las formas de acumulación y el estilo de desarrollo que resultan de la extensión de sus prácticas, circunstancias ambas que tienen un fuerte impacto sobre el nivel y calidad de vida de la sociedad y, en última instancia, sobre la naturaleza de las instituciones políticas.¹⁷

En conclusión, corrupción y crecimiento económico no son necesariamente incompatibles. Esto significa que cualquier enfoque de la corrupción que se realice meramente desde la lógica del mercado, la considerará –como de hecho ocurre– como una forma de búsqueda de renta igual a cualquier otra en la cual los grupos económicos pasan del cabildeo legal a las asociaciones ilícitas entre funcionarios, políticos e inversores.¹⁸ Pero –como veremos– esto excede el ámbito de la negociación. La supuesta incompatibilidad entre capitalismo y corrupción parece responder a la idea weberiana de la previsibilidad que se requiere para las inversiones, lo cual sólo lo garantizaría un tipo racional de dominación en manos de una burocracia decente. Como puede verse, las dominaciones corruptas también pueden ser previsibles. Esto quedará todavía mucho más claro cuando nos ocupemos de las redes sociales de la corrupción.

Siguiendo el eje de nuestro planteo, creemos necesario señalar que junto a las dificultades mencionadas se encuentran otras. Si volvemos al propio trabajo de Ades y Di Tella, veremos que surgen ejemplos que también señalan las dificultades que tiene el planteo económico: que Singapur y Hong Kong sean dos de los países menos corruptos del mundo, puede explicarse mediante el enfoque del abogado, en tanto hay una severa legislación anti-corrupción. También son países que pagan a sus burócratas excepcionalmente bien, lo cual constituye un argumento a favor del hombre de negocios. Esto es posible por las características autoritarias que permiten esos salarios sin mayor oposición y permiten invertir el principio jurídico occidental de acuerdo con el cual nadie es culpable hasta tanto se demuestre lo contrario. Aunque es cierto que existe una tendencia mundial hacia esa inversión de la carga de la prueba en el caso de enriquecimiento injustificado de los funcionarios públicos y de los políticos. Pero la baja corrupción de esos países puede explicarse también mediante el

¹⁷ *Ibidem*, p. 9.

¹⁸ Cf. Buchanan, J., Tollison, R. D. y Tullock (eds.) *Towards a Theory of Rent-seeking Society*, Texas A&M University Press, Economics Series N°4, 1980.

enfoque del economista, según el cual la economía abierta, privatizada, desregulada y la competencia son los factores que disminuyen la corrupción.

Esto significa que el aumento de datos no será suficiente para explicar las causas de la corrupción y para poder establecer cursos de acción en su contra. Los datos solos no alcanzan. Más bien resulta inadecuado o, por lo menos, insuficiente el marco teórico que brinda de un modo unidimensional la ciencia económica. Es por ello que creemos interesante realizar un abordaje de los supuestos teóricos que subyacen a esas concepciones para poner de manifiesto sus limitaciones, de manera tal de poder incorporar sin complejos otros enfoques alternativos o complementarios al paradigma económico dominante.

5.1.3. De la corrupción puntual a las redes de corrupción organizada

En “Corrupción institucionalizada y neocorporativismo”, Jean Cartier-Bresson realiza un excelente análisis de la corrupción, donde pone de manifiesto las limitaciones que tiene la escuela de la “elección pública” (*Public choice*) —y las teorías que se basan en los términos de mercado en general— para explicar los comportamientos corruptos y, por consiguiente, para hallar soluciones adecuadas. Estas concepciones no hacen ni más ni menos que aplicar las denominadas leyes de la oferta y la demanda, costos y beneficios, al problema de la corrupción. Las oportunidades de corrupción no son desde este punto de vista sino el resultado de un cálculo racional de optimización de ingresos. Se trata de comparar las ganancias posibles con las pérdidas potenciales (riesgos de sanciones). Estos tipos de análisis se basan en los postulados de las teorías neoclásicas de la competencia que conciben a las transacciones como puramente económicas. Todo esto, a su vez, supone que el comportamiento de los agentes es perfectamente racional en un sentido instrumental (maximización de la utilidad y capacidad de cálculo y anticipación de las consecuencias de sus acciones) y que la información disponible es perfecta y gratuita.¹⁹

Pero eso no ocurre por varias razones: una transacción de este tipo se basa en el secreto, es decir, la información es incompleta y segmentada; los comportamientos de los rivales no son transparentes porque no hay procedimientos licitatorios; el riesgo es inherente a esta actividad. En fin, los enfoques en términos de maximización de utilidad suelen no adaptarse al tema. Más aún, los políticos y los funcionarios no suelen maximizar sus recursos. Por lo tanto, se

¹⁹ Cf. Cartier-Bresson, Jean, *op. cit.*, p. 118.

requieren otros paradigmas explicativos que tengan en cuenta factores sociales e institucionales que las teorías del mercado no incluyen.

La economía política de la corrupción sólo se refiere a intercambios puntuales propios de la pequeña corrupción administrativa, pero no explica el fenómeno global, el cual se debe situar en el contexto de intercambios sociales más amplios que son los que posibilitan la gran corrupción, los grandes negocios en los cuales se requiere la concurrencia de muchos actores que participan activamente o se limitan a la responsabilidad por omisión de la “vista gorda”. Este intercambio de favores no se reduce a un intercambio económico, y las cláusulas de la transacción no están claramente definidas. Lo único claro es que se espera reciprocidad inmediata o en algún momento. En el intercambio corrupto organizado se requieren redes sociales que posibiliten el intercambio político, económico y social. Queda así en manos de determinados grupos corporativos –impunes por la red de protección construida– el acceso privilegiado a decisiones y a los recursos públicos. De este modo, los unos necesitan a los otros para mantener una estructura de poder. Se constituye así una elite en la cual los agentes se conocen con anterioridad y tienen la libertad de movimientos que generan las relaciones de confianza institucionalizadas. “Las redes legales y funcionales favorecen el surgimiento de redes ilegales de corrupción y los mediadores se transforman en oferentes de sobornos y en intermediarios de transacciones ilegales.”²⁰ Estas redes otorgan mayores ventajas a quienes ya las tienen. “Los intercambios de recursos –dice Cartier-Bresson– se asemejan a *gentlemen agreements*”. Evidentemente, no hay un garante de las transacciones, y la única garantía que puede existir es la que surge de una confianza que se va generando mediante un proceso de aprendizaje gradual. De este modo se institucionalizan procedimientos corruptos en el contexto de un sistema de favores, clientelismo y vasallaje político.

Contra las teorías del mercado, expresa Cartier-Bresson:

En este contexto de intercambio de favores no se busca maximización alguna de recursos, porque ello significaría correr el riesgo de destruir la dimensión social del intercambio. La alianza ilegal entre los políticos y los empresarios se propone, para ambas partes, reducir la competencia. Unos demandan rentas de tipo económico, mientras otros desean rentas de tipo político. La red cumple el papel de traductor de intereses. Permite intercambiar recursos diferentes sin que necesariamente se tenga que pasar por una monetización y autoriza diferimientos en el tiempo. Se

²⁰ *Ibidem*, p. 121.

forma así un mercado de favores con un banco de favores. Los favores o ayudas generan deudas, información confidencial que puede ser usada o no, contactos, contratos, etc. Pero las deudas nunca quedan totalmente saldadas. Y, al circular, estas deudas mantienen los nexos de la red. La red es entonces una organización flexible y virtual.”²¹

Estas redes colectivas son redes de protección e intercambio que, por una parte, tienden a eliminar el sentido de culpabilidad por lo valores extendidos entre sus actores y, por otra parte, dispersan la responsabilidad. En última instancia, por acción o por omisión “todos somos responsables” –dirán los miembros de esas cofradías virtuales.

5.1.4. Los límites del economicismo: construcción y destrucción de la confianza

La insuficiencia de la teoría económica para solucionar el problema de la corrupción se pone de manifiesto cuando se enfoca la cuestión de la confianza, cuestión central para una teoría política de base hobbesiana como la de la “elección racional”. Ya sabemos que para Hobbes una de las causas de la guerra era precisamente la desconfianza. Pero no halla elementos para superarla. La solución frente a la conflictividad que generan la competencia, la desconfianza y la necesidad de reconocimiento termina siendo la instalación de un poder soberano que discipline a todos los actores en conflicto.

La teoría de los juegos tematiza la cuestión de la confianza en ciertas instituciones que la requieren como un elemento fundamental para optimizar los beneficios. Por ejemplo, James Buchanan desarrolla una teoría de los clubes. Mediante esta teoría pretende explicar ese tipo de organizaciones a través de la mera instrumentalidad, sin tener en cuenta el deseo de sociabilidad, por lo cual se la denomina teoría *pura* de los clubes.²² Desde este modelo explicativo los clubes son asociaciones de individuos que tienen como objetivo la producción y el consumo conjunto de bienes especiales. Por supuesto, no vamos a realizar acá una exposición exhaustiva de esta teoría, sino que atenderemos a algunos elementos que sirvan a nuestra argumentación.

²¹ *Ibidem*, pp. 122-124.

²² Cf Zintl, Reinhard, *Comportamiento político y elección racional*, Barcelona, Gedisa, 1995, p. 192 y ss.

Ahora bien, la teoría *pura* de los clubes deja muchas cuestiones sin resolver. Cabe preguntarse si el club se forma para producir un bien determinado y la sociabilidad es un efecto secundario, o si la producción del bien no es más bien el pretexto para la sociabilidad. Precisamente, cuando se pasa al tratamiento de un tipo de club como las camarillas, se ponen de manifiesto las insuficiencias de la teoría *pura*, en tanto no se halla en condiciones de dar una respuesta desde la racionalidad instrumental al problema de la confianza. El dilema de la cooperación –expresado magistralmente en el “dilema del prisionero”– existe casi siempre. La cooperación es necesaria, pero para cooperar se requiere confianza, pero una cosa es la necesidad de confianza y otra muy diferente es la institución de esa confianza. La primera no explica a la segunda. Se requiere algo más que el interés para obtener la confianza. Para acercarnos a una explicación, se requiere reemplazar el enfoque meramente económico por un enfoque institucional. El propio Buchanan lo admite cuando afirma que “una teoría económica de los clubes en sentido estricto es sólo aplicable en la medida en que el motivo del ingreso sea también económico; es decir, sólo si las decisiones se toman sobre la base de los costos y beneficios de determinados bienes y servicios, según son percibidos por el individuo. En la medida en que los individuos ingresen por razones de sociabilidad, la teoría no es aplicable.”²³ Por supuesto, es posible que se ingrese por uno u otro motivo, pero se permanezca por el otro. Lo cierto es que se requiere tener socios en los que se pueda confiar. Esto requiere introducir necesariamente la sociabilidad en la teoría de los clubes. Como decía Groucho Marx en su célebre paradoja “no ingresaría en un club que me admitiera como socio”. Por supuesto, más de uno podría suscribir esta expresión humorística con total seriedad.

Los clanes, por ejemplo, son un tipos de clubes que se caracterizan por ser organizaciones para la protección mutua, para producir seguridad interna a través de relaciones personales, como son las de vasallaje, por ejemplo. Este tipo de organizaciones son, para los teóricos de los clubes, organizaciones perfectamente racionales en situaciones de estado de naturaleza definido en términos hobbesianos (estado de guerra). Pero tienen sentido sólo como etapas previas de formas más eficaces de creación de orden. También pueden derivar en camarillas, que son un subtipo de los clanes. Las mafias, precisamente, son un tipo de camarilla. Este tipo de organizaciones se caracteriza por tener comportamientos no reglados, sino dependientes de relaciones personales estrechas, las cuales son imposibles sin un contexto de confiabilidad. Si bien la confianza

²³ Buchanan, James, “An Economic Theory of Clubs”, en *Economica* N°32, pp. 1-14.

es necesaria para la articulación de las camarillas, la instalación de la confianza no se explica meramente por la necesidad de maximización.²⁴

5.1.5. El Estado dentro del Estado: los límites del Leviathan

La mafia es un caso extremo de camarilla, dado que no aspira meramente a lograr privilegios, sino el monopolio, para lo cual no le alcanza perturbar las reglas, sino que busca alterarlas totalmente. Su objetivo es erosionar la confianza en el orden oficial. De este modo, hasta quienes desde el gobierno se oponen a las mafias tienen que tomarlas en cuenta. Estas camarillas expresamente abandonan reglas abstractas y las reemplazan por relaciones personales de confianza.

Pueden existir situaciones diferentes que a veces justifican el surgimiento de este tipo de organizaciones. Cuando el Estado deja de brindar protección (y esto lo decimos en un sentido integral de seguridad como salud pública) aparecen formas de organización que lo reemplazan y por ello mismo se legitiman, frente a un Estado que pierde su rumbo y su legitimidad. Desde el propio Estado se puede colaborar con el crecimiento de estas organizaciones mediante su deserción en sus objetivos indelegables y también permitiendo o aun entregando a estas organizaciones no sólo negocios sino también funciones propias. Con el tiempo, estas organizaciones se transforman en un Estado dentro del Estado con actores anfibios entre ambas instituciones que se ocupan de fundir lo público en lo privado. Es, en buena medida, lo que conocemos como “colonización del Estado” por agentes de corporaciones privadas.

En última instancia, es la propia concepción hobbesiana del Estado, que pretende erigir un poder soberano que someta a los poderes indirectos, la que posibilita la cooptación del Estado. Para Hobbes la competencia por los bienes escasos conduce necesariamente a la conflictividad. A su vez, la desconfianza la refuerza y no permite la constitución de una asociación que establezca reglas que administren la conflictividad. Por eso se requiere la espada pública o la institución de un poder soberano que elimine la guerra y coloque a la competencia dentro de reglas de juego públicas, generales y aplicables a todos por igual. Para ello el poder soberano recurre al monopolio de la fuerza. Pero las organizaciones ilegales recurren a los mismos recursos al interior de sí mismas. Deben producir confianza en su interior para poder existir, deben transmitir miedo hacia el exterior para lograr obediencia o, al menos, pasividad. Esto le

²⁴ Cf. Zintl, *op.cit.*, p. 222 y ss.

permite un reconocimiento implícito que las constituye como instituciones estables paralelas al Estado. Si el Estado hobbesiano se erige para proteger a los súbditos de la República, esas organizaciones tienden a crear inseguridad para luego vender esa protección. Como el Leviathan, frecuentemente recurren al miedo para imponer su orden. En la medida en que no existan otros controles y contrapesos que el poder único del Estado, es muy factible que ese Estado sea el botín predilecto de las organizaciones mafiosas. Cooptado por las mafias, la teoría hobbesiana no permite distinguir a un Leviathan de otro si no es por criterios que exceden cualquier planteo meramente instrumental como los economicistas. La legitimidad del Estado se funda en los principios y derechos fundamentales que le dan sentido.

En términos de Cartier-Bresson, son las redes de sociabilidad las que posibilitan las redes ilegales. Estas redes virtuales –sustentadas en los compromisos, deudas, conocimiento de secretos y pactos de impunidad– no tienen precisamente como actores principales a los funcionarios oportunistas que realizan transacciones corruptas puntuales dentro de lo que se denomina la “pequeña corrupción administrativa”.²⁵ Estos, a los sumo, pueden ser actores de reparto de una tragedia cuyos protagonistas son funcionarios políticos de alto rango que deciden sobre licitaciones y grandes contratos del Estado, empresarios beneficiarios de esos contratos y legisladores sensibles a las recomendaciones de los grupos de interés. En esta situación, los políticos buscan en algunos casos el enriquecimiento personal, pero en otros casos financiar su permanencia en la política. Por supuesto, un control del financiamiento de los partidos políticos puede ayudar en mucho a desensibilizar a los políticos frente a las recomendaciones capitalistas. Pero resulta muy difícil probar que se votó una ley que favorece a un grupo de interés por motivos corruptos. El legislador siempre puede argumentar motivos técnicos o efectos deseables buscados, en la medida en que frecuentemente es opinable e indecidible cognitivamente qué

²⁵ De ningún modo consideramos que se deba ser permisivo con la pequeña corrupción administrativa. Si bien es cierto que ese tipo de corrupción puede considerarse puntual y pequeña, no deja de tener efectos perniciosos. Creemos que la antigua polémica en torno a si esa corruptela es el lubricante o la arena del sistema económico se halla zanjada si se la considera dinámicamente: puede comenzar siendo una oportunidad para funcionarios que reciben “propinas” para agilizar los trámites frente a las pesadas regulaciones. Sin embargo, conociendo el negocio, esos mismos funcionarios comenzarán a generarse ellos mismos las oportunidades creando obstáculos de todo tipo para seguir cobrando coimas. De este modo, lo que comienza siendo ocasional termina institucionalizado. De todos modos, si ello es frecuentemente posible, lo es por la protección de algún poder político cómplice que no tiene inconvenientes en bajarles el pulgar cuando les convenga más que la recaudación obtenida en concepto de “propinas”.

norma tendrá mejores resultados con menos consecuencias indeseables. Lo mismo ocurre en muchas licitaciones planteadas vagamente. Por eso, lo más frecuente será ver que la lucha que los cruzados del gobierno realizan contra la corrupción tiene por objeto a funcionarios dedicados al chiquitaje, mientras la corrupción organizada continúa indemne. Pero que no se pueda probar que tal privatización o tal aumento de tarifas sea el resultado de estas asociaciones corruptas no significa que la población no tenga en claro que se halla en manos de cleptócratas que no hacen más que enriquecerse y sostener un sistema de poder a costa de la gente. El resultado de ello es la deslegitimación del sistema político, como veremos en la segunda sección del presente capítulo.

Frente a las fórmulas anticorrupción existentes –presumiblemente administradas muchas veces por grandes corruptos– que tienen como objeto la pequeña corrupción, consideramos que el instrumento más eficaz en esta disputa hegemónica entre la red de ciudadanos y la red corrupta es la destrucción de la confianza o la seguridad en que se fundan las redes corruptas, de manera que destruyan los pactos de impunidad y de protección entre los miembros de las organizaciones reales y virtuales. De lo contrario se corre el peligro de caer en un simulacro de lucha anticorrupción que no hará más que entretener y ocultar la gran corrupción organizada.

Para Cartier-Bresson la lucha contra la corrupción requiere, en primer lugar, una reacción moral que puede traducirse en una nueva legislación que haga transparente la vida económica y la financiación de la política. Pero las leyes no son nada sin una voluntad de aplicación que solo puede venir del respaldo popular al trabajo jurídico y policial. Por eso, frente a las redes ilegales se requiere oponer redes anticorrupción.²⁶ Frente a estas redes sociales poderosas no existe otra forma de control que la construcción de organizaciones sociales alternativas como las teorizadas desde Alexis de Tocqueville, para que disputen el poder político y controlen a un Leviathan siempre cooptable por grupos organizados que quieren imponer su orden y mantener sus privilegios.²⁷

²⁶ Cf. *Ibidem*, p. 124.

²⁷ Al respecto puede verse Javier Flax, “Insuficiencia de la representación política y nuevas instancias de participación ciudadana”, Revista *Diálogo Político*, Año XXVII – N°2, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2010.

5.2. El soborno trasnacional como obstáculo para la democracia constitucional²⁸

5.2.1. Introducción. La ficción del lubricante de la economía

Como vimos en el apartado anterior, resulta claro que los fenómenos de corrupción constituyen un obstáculo para la democracia constitucional, tanto porque afectan los procedimientos de decisión, como porque dificultan la realización de sus aspectos sustantivos en términos de derechos fundamentales.

El modo habitual de tratar la corrupción hasta hace no mucho tiempo – que sigue por inercia en el sentido común– era atribuir la misma únicamente a funcionarios públicos. Sin embargo, ya un enfoque de arraigo rousseauiano consideraba que corrupto es quien actúa como burgués cuando tiene que actuar como ciudadano. Lo cual vale para todos los ciudadanos en general, con mayor responsabilidad de los funcionarios porque son ellos los responsables directos de proteger el bien público.

Como ya vimos, es más abarcadora la aproximación que realiza Banfield, cuando considera que la corrupción es posibilitada por la divergencia de intereses entre un mandatario y un mandante, lo cual afecta también el sector exclusivamente privado. Las dificultades de control de los mandatarios por asimetrías de información posibilitan abusos de poder. Cualquier sistema de delegación de poderes posibilita abusos. Banfield considera que la corrupción es posible cuando existen un mandatario, un mandante y un tercero cuyas ganancias o pérdidas dependen del mandatario. Cuando el primero sacrifica el interés del mandante por el suyo propio, entonces se vuelve corrupto.

En el presente apartado nos enfocaremos en los problemas que representa en términos de representación política la corrupción a gran escala, para contraponerla a los planteos de quienes se ocupan de la corrupción de bajo nivel, mientras la gran corrupción se produce frente a sus narices. Ese tipo de corrupción de bajo nivel se justificaba socialmente en la ficción que Samuel Huntington había instalado en 1968 para las sociedades en cambio, según la cual la corrupción es un lubricante para la economía:

En términos de crecimiento en este terreno, más negativa que una sociedad con burocracia rígida, ultracentralizada y deshonestas, es aquella con las dos

²⁸ La presente sección de este capítulo fue publicada como Flax, Javier, “El soborno trasnacional como obstáculo para la democracia constitucional”, en Wester, Jutta, *Bien común en sociedades democráticas*, ICALA, Río Cuarto, 2011.

primeras características pero que es honesta. Una sociedad relativamente incorrupta —una tradicional, por ejemplo, en la cual las antiguas normas siguen siendo poderosas— puede descubrir que cierto grado de corrupción actúa como un beneficioso lubricante para facilitar el camino hacia la modernización.²⁹

Lo cierto es que se trataba de un pseudodilema porque existían otras alternativas. Hoy ese planteo puede considerarse incorrecto, cuando no interesado, en tanto lo que lograba era generar una aceptación ideológica para generar oportunidades de negocios a empresas de los países desarrollados. La globalización en términos neoliberales agudizó el problema.

Mucho más interesante resultaba el enfoque que por entonces le daba al fenómeno de la corrupción el ex fiscal Luis Moreno Ocampo, quien tomaba una célebre fórmula del especialista Robert Klitgaard y le hacía una pequeña modificación para expresarla en los siguientes términos: $C = M + D - T$, que significaba que la corrupción era igual al monopolio de la decisión, más la discrecionalidad en la toma de decisiones, menos la transparencia que debería haber en las acciones de quienes tienen atribuciones para tomar esas decisiones.³⁰ Moreno Ocampo iba más allá y consideraba que esa fórmula era aplicable al régimen político que gobernaba por entonces, asimilando C a PH (poder hegemónico). Desde nuestro punto de vista, su perspectiva era correcta, dado que el decisionismo menemista resultaba de una concentración de todos los poderes del Estado y la eliminación de los órganos de control, lo cual posibilitaba un abuso de poder en sintonía con la fórmula arriba expresada. Por aquel entonces ocurrieron en nuestro país los más graves hechos de corrupción que se conozcan, que no dejan dudas de que se trataba de un gobierno cleptocrático que podía serlo porque se habían aprovechado condiciones de excepcionalidad para concentrar el poder y abusar del mismo.

Como es sabido, al finalizar el mandato de Menem se sancionó y promulgó una Ley de Ética en la Función Pública en 1999 (Ley N°25.188), cumpliendo un mandato constitucional establecido por el artículo 36 de la Constitución Nacional reformada en 1994, el cual se refiere a la defensa de la democracia. Como ya vimos, esa ley fue despedazada al poco tiempo por el DNU 862/01 del Presidente Fernando De la Rúa, que suprimió incompatibilidades, las que

²⁹ Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1997, pp. 71-72.

³⁰ Klitgaard, Robert, *Controlando la corrupción*, Buenos Aires, Sudamericana, 1994, p. 85.

imposibilitaban la “puerta giratoria” de personeros del sector privado al ámbito público. Asimismo, mediante un cambio en la ley de ministerios, la autoridad de aplicación –la Oficina Anticorrupción– pasó de estar bajo la esfera del Congreso a depender del Ministerio de Justicia, es decir, del Poder Ejecutivo. No es que en los congresos no haya corrupción –como quedó de manifiesto en el famoso caso de la ley de precarización laboral impulsada por el Presidente De la Rúa mediante el recurso al pago de coimas de funcionarios de su gobierno– sino que el Poder Ejecutivo, en tanto poder administrador tiene más posibilidades de realizar negocios corruptos, sin contar el manejo espurio que puede hacer de los fondos reservados. Por ello, se considera que debería haber una contabilidad con respecto al uso de esos fondos, que en un tiempo prudencial pudiera revisar, al menos, una comisión del Congreso.

5.2.2. Los países exportadores de corrupción. El soborno transnacional y la captura del Estado

Se podría decir que la falta de calidad institucional y de transparencia que aún existe en nuestro país, justifica que a pesar de muchos esfuerzos dispersos sigamos estando muy mal ubicados en el *Índice de Percepción de Corrupción* de Transparencia Internacional (TI). Efectivamente, ocupamos el lugar 105 entre 178 países en el año 2010. Habíamos llegado al 112. Si bien la metodología es discutible y sólo se trata de un índice de percepción, ello no significa que debamos tranquilizarnos porque, como veremos, las condiciones que hacen posible la corrupción permanecen intactas.

En el año 2000 se realizó en Buenos Aires el congreso de ALENE (Asociación Latinoamericana de Ética en los Negocios y la Economía). Allí asistieron autoridades de Transparencia Internacional y les llamamos la atención sobre que la corrupción no era meramente un fenómeno del sector público, sino que en los actos de cohecho participaba el sector privado e, incluso, había corrupción en el sector privado bajo la forma de fraude, por ejemplo. Pero, además, no quedaba en claro por qué –si el objetivo de su organización es combatir la corrupción– no confeccionaban un índice de empresas corruptoras, dado que era notorio que el modo de obtener negocios en países necesitados de inversión era a través del pago de sobornos, como modo de competencia desleal. Efectivamente, esto era tan así que USA sancionó una Ley Federal en el año 1977 –que luego se modificó en el año 1998– contra aquellas empresas

norteamericanas que realizaran pagos corruptos para conseguir negocios en el exterior. Si bien esas leyes eran prácticamente inocuas, esa legislación tuvo por objeto forzar la firma de la Convención contra el Soborno Transnacional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) en 1997, de modo que las empresas europeas, autorizadas por su legislación a pagar sobornos para conseguir negocios en el extranjero, dejaran de hacerlo. Las empresas de USA tienen otras formas de presionar. Esta fue la razón, indudablemente, por la cual TI comenzó a realizar otro índice.

Efectivamente, Transparencia Internacional comenzó a elaborar un Índice de Fuentes de Soborno, mucho menos publicitado que el Ranking de percepción de corrupción. Ese índice no publica qué empresas son las corruptoras, pero sí a qué países corresponden. Cuando uno cruza un índice con otro se lleva como sorpresa que la mayoría de los países que dicen tener menos corrupción son países exportadores de corrupción. Resulta impresionante mirar en el planisferio de TI que muchos de los países de color amarillo –los presuntamente menos corruptos– son países corruptores. Y algunos de los países menos corruptos de América Latina son paraísos fiscales, es decir, lugares en los cuales el secreto bancario posibilita el lavado de dinero de los negocios más corruptos e infames. Es decir, son países que tienen un doble estándar moral para lo que hacen hacia adentro y lo que hacen hacia afuera.

El informe 2008 –el último realizado– de TI es muy claro en este respecto. El Índice de Fuentes de Sobornos 2008 incluye a los 22 países económicamente más influyentes del mundo. Esos países son –ordenados de menor a mayor en función de la propensión de sus empresas a sobornar en el extranjero– los siguientes: Bélgica, Canadá, Países Bajos, Suiza, Alemania, Japón, Reino Unido, Australia, Estados Unidos, Francia, Singapur, España, Hong Kong, Corea del Sur, Sudáfrica, Taiwán, Brasil, Italia, India, México, China, Rusia, en ese orden.

Lo que queda claro en el informe es que todas esas economías en mayor o menor medida “participan en cierta medida en la exportación de la corrupción”, tanto bajo la forma de soborno a políticos de alto nivel o partidos políticos, como el soborno a funcionarios públicos de bajo nivel para “*acelerar las cosas*”, o a través del uso de relaciones personales o familiares para obtener contratos públicos.

Quizás lo más preocupante del informe de TI es que se confirma que esas empresas no sólo pagan sobornos para conseguir negocios, sino que recurren a la “captura del Estado” para condicionar las decisiones del sector público en interés propio. Agregamos nosotros que esto se logra mediante la “puerta giratoria”, a través de la cual instalan como funcionarios a miembros de sus

corporaciones, aún al nivel de ministerios. Pero también hacen *lobbying* para evitar que determinados proyectos legislativos se sancionen o para que se hagan leyes a la medida de sus intereses. El informe de TI expresa que “se considera que el sector de la banca y las finanzas practica mucho más la captura del Estado que el soborno a funcionarios públicos, lo que implica que ejerce una influencia considerable sobre las reglas del juego.”

5.2.3. El soborno y la reproducción de la desigualdad

Para finalizar con el informe de TI mencionado, el mismo se refiere a la extrema desigualdad que genera:

La corrupción y el soborno son transacciones complejas en las que participan varias partes, la parte que ofrece un beneficio, habitualmente un soborno, la parte que lo acepta, y además toda una cadena de intermediarios que facilitan la transacción. Al perpetuar el ‘abuso del servicio público para el beneficio particular’, la definición de la corrupción empleada por Transparency International, tanto el sobornador como el sobornado generan una desigualdad extrema, tanto en los mercados como en las sociedades, que perjudica a todos los ciudadanos.³¹

En esa línea se orienta el *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010* del PNUD, denominado “Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad”, el cual expresa que:

Las explicaciones para la persistencia de la desigualdad no se encuentran solamente a nivel del hogar. El proceso político también responde de manera diferenciada a las necesidades de distintos grupos. La reducción sostenible de la desigualdad asume actuar sobre la baja calidad de la representación política, la debilidad institucional, el acceso diferenciado a la influencia sobre políticas concretas, y sobre fallas institucionales que derivan en corrupción y captura del Estado por grupos minoritarios.³²

Luego dedica a la cuestión el Capítulo 5 “Del hogar a la *polis*: la economía política de la persistencia de la desigualdad”, el cual se refiere al impacto dis-

³¹ Transparency International: Informe final sobre el Índice de Fuentes de Soborno 2008.

³² Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*, p. 7.

torsivo que tiene la corrupción y la captura del Estado sobre la representación política y a sus efectos negativos para la alimentación, la salud, la educación, la seguridad, etc., los cuales reproducen la desigualdad de manera sistemática. A título de ejemplo el informe expresa que:

Las elites económicas son un clásico ejemplo de los grupos sociales que usan su poder y sus recursos para incidir en la implementación de medidas y políticas públicas que beneficien sus intereses, como recortes o exenciones tributarias, licencias de operación o acceso a información privilegiada, entre otras prerrogativas. A diferencia de otros fenómenos de corrupción que se caracterizan por la aplicación selectiva y distorsionada de una serie de normas y reglas institucionales originalmente establecidas para promover de forma igualitaria los intereses de la mayoría de la población, la captura del Estado implica el diseño y la implementación de normas creadas explícitamente para responder a los intereses de un sector particular, el cual resulta privilegiado por la aplicación de dichas medidas.³³

A los empresarios respetuosos de la eticidad cívica básica, no pagar sobornos y ser responsables socialmente los condena a perder competitividad, como vimos en el Capítulo 3. Los funcionarios honestos que caen en redes corruptas son como mínimo desplazados.

Quizás lo peor sea el deterioro de la eticidad cívica del conjunto de la ciudadanía que observa que, en general, los delitos de corrupción carecen de condenas. Esto no sólo genera conductas imitativas, sino un escepticismo generalizado frente a la política.

5.2.4. El problema sistémico y las soluciones

Considerando las características que asume el mercado global en la actualidad, orientado de manera neoliberal en el sentido de mercados autorregulados con escasos controles por parte de los Estados, las iniciativas para detener el soborno transnacional resultan escasas. Frente a problemas sistémicos, las soluciones que no son sistémicas terminan siendo poco eficientes y hasta contraproducentes. De hecho, dentro de los países signatarios de la Convención de la OCDE es escaso el cumplimiento, generando ventajas competitivas espurias. El índice 2011 sobre fuentes del soborno de TI señaló que sólo siete países de esta or-

³³ *Ibidem*, p. 103.

ganización tienen reglas vigentes para combatir este flagelo, sólo nueve han realizado esfuerzos moderados, mientras que veintiuna naciones prácticamente no han llevado adelante ninguna iniciativa.

Eva Joly, cuando era jueza de Francia, tuvo que enfrentar casos de corrupción a gran escala que llevaron a la cárcel a un canciller francés, entre otros funcionarios y empresarios. A su juicio, lo más grave de la corrupción es que, más que un delito económico, se trata de un delito político que a veces ni puede encuadrarse como delito. Si tomamos un ejemplo que da Joseph Stiglitz: “Cuarenta y una empresas –incluidas General Electric, Microsoft y Disney– que contribuyeron, es decir que invirtieron 150 millones de dólares en las campañas electorales de los partidos políticos norteamericanos entre 1991 y 2001, disfrutaron de exenciones fiscales por valor de 55.000 millones de dólares en un período de tan sólo tres años fiscales.”³⁴ Lo cierto es que, como expresa la jueza Eva Joly, la corrupción es un abuso de poder que rompe el contrato social y la igualdad ante la ley, con consecuencias para las generaciones presentes y futuras.³⁵ Como expresan en *La declaración de París* la propia Eva Joly y otros jueces de todo el mundo, la corrupción de gran escala es posibilitada por el secreto bancario y los paraísos fiscales. Se trata de un problema sistémico y no tiene solución si no se revierten esas condiciones: “Los países desarrollados llegaron al acuerdo de tomar algunas medidas relativas al secreto bancario, pero en agosto de 2001, el gobierno de Bush vetó todas las iniciativas. Luego, cuando se descubrió que los terroristas que cometieron los atentados del 11 de septiembre se habían beneficiado del secreto bancario para financiarse, Estados Unidos cambió su punto de vista, aunque sólo en lo que concierne a la lucha contra el terrorismo.”³⁶ Nuevamente nos encontramos frente a un doble estándar moral.

La globalización económica requiere una transformación *en serio* en las instituciones políticas globales: “A un cambio del mundo corresponde un cambio de reglas”.

³⁴ Stiglitz, J., *op. cit.* p. 246.

³⁵ Cf. Joly, Eva, *Impunidad. La corrupción en las entrañas del poder*, Buenos Aires, FCE, 2003, p. 217.

³⁶ Stiglitz, *op. cit.*, p. 267.

Capítulo 6

Debates de las teorías de la justicia en torno al ingreso de ciudadanía¹

Philippe Van Parijs nos convoca a estudiar las teorías de la justicia:

Pero, ¡por favor!, –expresa– no para estudiar las teorías liberales de la justicia de la misma manera en que se estudiaría el pensamiento escolástico del segundo cuarto del siglo XII, como un dominio de erudición que de pronto está de moda, o como un pretexto de interminables disertaciones sobre la existencia de Rawls, la genealogía de Dworkin o la interpretación de Hobbes por Gauthier. Es evidentemente indispensable conocer y comprender a los autores (...). Pero es además indispensable franquear lo que no es más que un umbral para entrar de lleno en la discusión, participar en nombre propio en el vaivén entre los principios y las implicaciones, que constituyen, como traté de demostrarlo a lo largo de este libro, la misma naturaleza de la acción. Ninguna singularidad lingüística, cultural o institucional hace que esta acción sea más difícil fuera del mundo anglosajón.

Ni la hace menos urgente.²

¹ El presente capítulo tiene como antecedentes dos publicaciones: “Superfluidad, mercado libre e ingreso ciudadano”, en *Signos Universitarios Virtual*, Año 3, N°6, USAL, Buenos Aires, 2006 y “Debates de las teorías de la justicia en torno al ingreso de ciudadanía”, en Salerno, G. y Paolicchi, L. (eds.) *Constelaciones éticas*, CONICET, Agencia, Mar del Plata, Ed. Suárez, 2009.

² Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*, p. 235.

6.1. Introducción

La implementación de las políticas del autodenominado “Consenso de Washington” dejó indefensa a una parte de la población que ni siquiera es instrumentalizable por un mercado de trabajo que los expulsó. La conceptualización de la actividad más determinante de la condición humana, el trabajo, como mero trabajo asalariado es una de las ficciones de nuestro mundo contemporáneo. En un contexto mundial en el que hombres y mujeres están condenados, no ya al empleo precario, sino al desempleo forzoso, seguir considerando –como vimos en el Capítulo 2 que lo hiciera Joseph Townsend– que una política social basada en la justicia distributiva más elemental desestimula el trabajo es una de las ficciones más perversas de estos tiempos de exacerbación del darwinismo social.

Queda claro que las instituciones son fundamentales, lo cual es reconocido por Milton Friedman, el ideólogo de la más perversa e inhumana corriente de la economía, como vimos en el Capítulo 3. El Estado de derecho es fundamental para garantizar las libertades de todos, pero no meramente en términos formales e instrumentales, sino en términos sustantivos. En consecuencia, no puede tratarse del Estado de derecho que reivindicó tardíamente Milton Friedman –luego de haber apoyado y asesorado dictaduras genocidas–, es decir, el Estado mínimo que protege la propiedad, la seguridad de los propietarios y los contratos. El Estado de derecho pleno supone garantizar una serie de aspectos procedimentales –en los que no entraremos acá– cuyo sentido se encuentra en el cumplimiento de los derechos humanos fundamentales; no sólo de los derechos civiles, sino también los políticos y los derechos económicos, sociales y culturales.

En concordancia con esa visión y contra la corriente neoliberal imperante en el mundo globalizado, en América Latina en general se produjo un proceso de recuperación estatal e integración regional, mediante políticas que proponen una alternativa para el sinsentido neoliberal. En Argentina, a partir de la crisis de finales de los 90 el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) propuso una asignación universal para sacar de la indigencia a los niños. A fines del año 2009, el gobierno nacional estableció la Asignación Universal por Hijo. Es decir, se requirió de la iniciativa de los movimientos sociales para incidir en la agenda pública y de la voluntad del gobierno nacional para que finalmente se implementara un programa social cuyos resultados en términos de derecho a la alimentación, a la salud y a la educación tiene un gran impacto. Se trata de una recuperación del Estado en términos del ejercicio de su responsabilidad

de garantizar, proteger y promover los derechos fundamentales de los más desfavorecidos de la sociedad, entre quienes los niños son los más vulnerables.

Desde que comenzó el repliegue del Estado de Bienestar y se produjo el deterioro consecuente del trabajo asalariado, se retomaron los debates en torno a la renta básica o ingreso de ciudadanía y al significado del trabajo humano en general. Teorías de la justicia elaboradas con anterioridad —como la de John Rawls— tuvieron que revisar algunas de las prioridades en términos de principios de justicia; otras teorías realizaron críticas a la viabilidad del planteo rawlsiano en el contexto de la economía globalizada; otras concepciones —como la de Philippe Van Parijs— recuperaron perspectivas radicales en torno a la propiedad, como la que planteara Thomas Paine. A su vez, Amartya Sen alertó sobre el riesgo que puede significar la renta básica para el desarrollo humano en términos de capacidades de agencia.

En lo que sigue, realizaremos un contrapunto entre esas concepciones, recuperando algunas referencias a las consideraciones que el joven Marx y Hanna Arendt realizaron en torno a las capacidades de *praxis* y de *póiesis* del *homo faber* y del *homo laborans*, bajo el supuesto de que esas perspectivas deben tenerse en cuenta en el necesario debate contemporáneo sobre el ingreso ciudadano.

6.2. Declive y deterioro del trabajo asalariado. La ficción de la ineptitud del desempleado en un contexto de desempleo forzoso

El fin del trabajo es el nombre del conocido libro que el economista Jeremy Rifkin publicó a mediados de los años 90.³ Por entonces ya se veía con claridad el impacto de las nuevas tecnologías, fenómeno que se conjugó con las políticas neoliberales de mercados autorregulados y el repliegue del Estado de Bienestar y de las funciones sociales del Estado a nivel global. El abandono a su suerte de buena parte de la población asalariada por parte del Estado y por parte del mercado, obligó a las personas a desarrollar nuevas estrategias de supervivencia mediante la organización de sectores alternativos, denominados genéricamente tercer sector.

³ El título completo de la obra de Jeremy Rifkin es *The end of work. The decline of the global labor force and the dawn of the post-market* fue publicado en castellano como *El fin del trabajo*, Buenos Aires, Paidós, 1996.

No es nuestro objetivo analizar el trabajo de Rifkin, sino señalarlo como un signo de nuestro tiempo, emergente de una época en la que tuvieron que revisarse algunas teorías. En todo caso, el declive del trabajo asalariado no corresponde a la emancipación humana de las necesidades y del yugo laboral, sino que se refiere a la pérdida de fuentes de trabajo asalariado y a la imposibilidad de los desposeídos de convertir su fuerza de trabajo en mercancía en un mercado laboral que, proporcionalmente, se achica de manera permanente, aumentando el desempleo forzoso, la población excedente y la *superfluización* –en términos de Hanna Arendt– de esa población excedente.

La población excedente pasa a ser innecesaria, inútil, superflua y se enfrenta al riesgo cierto de nuevos holocaustos como dejan entrever movimientos fascistas xenófobos que ven en los extranjeros una amenaza a sus propios puestos de trabajo.

La estigmatización y, lo que es peor, la autocomprensión de los desocupados como inaptos y “superfluos” no es meramente una consecuencia del desempleo, sino del trabajo entendido meramente como trabajo asalariado en un contexto cultural de darwinismo social, ideología dominante reforzada desde el Consenso de Washington, por la cual los que quedan afuera del mercado son ellos mismos responsables de su propia condición, por su presunta falta de aptitudes. Quienes constituyeron su identidad social en la esfera laboral, no sólo pierden el trabajo, sino que a veces se sienten desnudos de identidad y aislados de la inserción social que le posibilitaba su empleo. Esto es posible cuando se asimila la posibilidad de realización propia con el empleo asalariado. Otros, ni siquiera llegan a constituirse como sujetos capaces de *póiesis* y, menos aún, de *praxis* en tanto quedan entrampados en ese espacio desértico de quienes no alcanzaron los beneficios de la civilización mercantil y perdieron los recursos que les hubiera brindado su cultura tradicional, si aún la tuvieran.

El achicamiento del mercado laboral responde a las estrategias empresariales que, aprovechando innovaciones tecnológicas y ventajas competitivas espurias –en los términos de una Nueva Ley de Gresham– reducen a sus empleados de planta a un núcleo mínimo y toman trabajadores eventuales por períodos cortos, con salarios más bajos, mediante la precarización de los regímenes laborales, modificados a través de maniobras de *lobbying* sobre los gobiernos de turno o mediante el chantaje de retirar las inversiones con la consecuente pérdida de fuentes de trabajo.

Creo innecesario fundamentar acá que la ideología de la supervivencia del más apto y de la competencia sin límites constituyen la mismísima negación de

la ética.⁴ Frente a esta nueva realidad parece haber varias alternativas principales compatibles y combinables. En primer lugar, recuperar la capacidad del Estado constitucional de derecho para regular el mercado de trabajo y las obligaciones de empresas y corporaciones, con el objetivo de crear nuevos puestos de trabajo, en términos de trabajo asalariado, en un contexto de restablecimiento de derechos sociales perdidos (distribución primaria). Otra alternativa consiste en establecer un nuevo plexo de derechos fundamentales en términos de un ingreso de ciudadanía (como nueva modalidad de la distribución secundaria). Por último, vehicular recursos a través de un tercer sector —que incluye la economía social— alternativo al Estado y al mercado, pero articulado con ambos. En este capítulo nos centraremos en analizar el ingreso de ciudadanía.

En todos los casos, somos conscientes que el Estado es un aparato en disputa y los cambios dependerán de la capacidad de organización e incidencia en la agenda pública de los movimientos sociales de trabajadores y de trabajadores desempleados.

6.3. Las deficiencias de la democracia constitucional

La recuperación formal del Estado de derecho fue un avance importante en nuestro país y en los países latinoamericanos en general, pero se requiere la democratización de la democracia constitucional en diferentes sentidos, particularmente mejorando tanto las capacidades de agencia —en términos de Amartya Sen— de todos los ciudadanos, como la justicia distributiva básica y la calidad institucional, atendiendo no sólo a las instituciones estatales, sino también a las instituciones que componen lo que abarcativamente se denomina mercado. En este sentido, si bien el Estado tiene una responsabilidad fundamental, la sociedad civil también la tiene y, entre ellos, quienes se desempeñan en el mercado como actores principales.

La recuperación de la democracia se dio en Argentina en un contexto desfavorable. Efectivamente, hubo múltiples condicionamientos que dificultaron hasta hace muy poco la transición: la deuda externa, los condicionamientos militares, la desaparición forzosa de personas para asegurar la implementación de un proyecto político-económico en el contexto de la *Doctrina de la Seguridad Nacional*, en línea con las recomendaciones neoliberales que se impulsaron

⁴ Flax, Javier, “Sobre la violencia estructural, John Rawls y la desobediencia no-violenta”, *Agora Filosófica*, Revista Marplatense de Filosofía, Año IV, N°8, 2003.

desde la *Comisión Trilateral*, que se plasmaron finalmente en lo que se denominó *Consenso de Washington*, cuya propaganda, a su vez, fue reforzada en los 90 a partir de la concentración de los medios de comunicación.⁵ Asimismo, se recuperaron los derechos políticos, pero sin un ejercicio de las libertades y los derechos civiles en general y en el contexto de un retroceso de los derechos sociales que tuvo como consecuencia una pérdida en las capacidades de agencia de la población.⁶

Existe un largo debate, en el contexto de las teorías de la democracia, sobre las condiciones y capacidades para el ejercicio de la ciudadanía. Asumiendo que es un tema controversial, nos parece razonable detenernos en él para afirmar la necesidad de avanzar en el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales retrocedieron de manera indeseable y, a la vez, peligrosa en nuestro país.

En *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina* Guillermo O'Donnell afirma que “la democracia, el desarrollo humano y los derechos humanos están basados en una similar concepción del ser humano como un agente.”⁷ Un *agente* es definido como “alguien que está normalmente dotado de razón práctica y autonomía suficiente para decidir qué tipo de vida quiere vivir, que tiene capacidad cognitiva para detectar razonablemente las opciones que se encuentran a su disposición y que se siente responsable por los cursos de acción que elige.”⁸ En la medida en que existe una privación de esas capacidades, el acceso a las mismas se constituye en un derecho.

En el libro mencionado, Guillermo O'Donnell propone que en países “no iniciadores” como el nuestro –que llegamos a los derechos políticos antes de haber conquistado y ejercitado los derechos civiles y económicos, a diferencia de lo que ocurrió con los países iniciadores– se avance hacia una igualdad

⁵ Recordemos que la expresión “Consenso de Washington” no corresponde a un consenso real, sino a un relevamiento de comunes denominadores de recomendaciones de política de organismos multilaterales de crédito y la Reserva Federal de U.S.A. que John Willamsom recoge en el *paper* “Democracy and Washington Consensus”. En *World Development*, vol.21, N°8, 1993.

⁶ En “Ciudadanía, desarrollo moral y educación en derechos humanos”, nos referimos a una serie de obstáculos para la democratización de la democracia en Argentina y al desarrollo del sujeto de la ciudadanía. Sin la capacidad de praxis de los ciudadanos y sus organizaciones intermedias, el Estado constitucional de derecho difícilmente llegue a ser plenamente tal.

⁷ Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullell y Osvaldo Iazzetta (comps.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, Politeia y PNUD, 2003, p. 29.

⁸ *Op. cit.*, p. 33.

básica sustentada en el acceso universal a un mínimo de bienes primarios, lo cual implica mucho más que ser receptores pasivos de asistencia para satisfacer las necesidades básicas insatisfechas.

Está claro que el mínimo de derechos no debe ser meramente programático ni tampoco una dádiva focalizada, sino que son una condición de posibilidad para la constitución de la subjetividad ciudadana, es decir, de sujetos capaces de acción, producción y disfrute. Si bien la discusión sobre cuál debe ser el mínimo puede aparecer como indecible en contextos sociales que no padecen grandes carencias, en nuestro contexto social se pueden identificar situaciones de privación grave equivalentes a las peores de las coerciones, las cuales niegan cualquier posibilidad de desarrollo a las personas. Por eso, el debate en torno a ese mínimo se hace particularmente relevante, en la medida en que luego de 26 años de Estado constitucional de derecho amplios sectores de la población están fuera de las posibilidades más elementales.

Las actuales tensiones entre la democracia y el mercado condujeron no sólo a un retroceso en las condiciones de equidad, sino a una polarización social y a sus correlativas situaciones abusivas de diferente índole. El abuso de poder se perpetra particularmente desde el poder económico en el contexto de una globalización asimétrica, regida por lo que el filósofo político John Gray denomina una “Nueva Ley de Gresham”, que vimos en 3.5. La misma significa que el mal capitalismo se desresponsabiliza social y ambientalmente para obtener ventajas competitivas espurias que le permiten desplazar al buen capitalismo, definido por Gray como aquel que todavía procura mantener las instituciones del Estado de Bienestar. La consecuencia es una tendencia a la disminución en la realización de los derechos humanos, particularmente posibilitada por las instituciones económicas mundiales, en un mercado supuestamente “autorregulado”, en consonancia con las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito que permiten el desplazamiento de los capitales hacia aquellos países con menores exigencias legales o de cumplimiento de la legalidad formal. De allí el aumento de la desigualdad –aún en países centrales–, la pérdida de capacidades y de libertades e incluso, la *superfluización* –en términos de Hanna Arendt– de aquella población que la economía neoclásica considera población excedente, con la vulnerabilidad consecuente.

Paradójicamente, hubo un avance en la positivación de los derechos humanos fundamentales. Por ejemplo, en nuestro ordenamiento constitucional se incorporaron los pactos internacionales referidos a DDHH. Al ser normas constitucionales se encuentran por encima de las leyes ordinarias. Sin embargo,

pactos como el *Pacto internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales* (PIDESC), por ejemplo, fue considerado meramente programático por la doctrina que aplican efectivamente los jueces conservadores, sin considerarse la exigibilidad de su cumplimiento. Esta situación comenzó a revertirse hace pocos años a partir de argumentaciones sólidas que equiparan la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales a la de los derechos civiles y políticos en los que se fundaron recursos presentados ante la justicia por ONGs y personas particulares y por los fallos de jueces alineados con la reforma constitucional, que fueron posteriormente avalados por fallos de la nueva Corte Suprema de la Nación que sientan un nuevo precedente con respecto a la exigibilidad.⁹

6.3.1. El papel de las teorías de la justicia

Que se haya avanzado en consagrar, reforma constitucional mediante, los derechos humanos fundamentales –reconocidos en diversas declaraciones, pactos y tratados internacionales– en derechos positivos del más alto nivel es un paso importantísimo. Pero los avances en la positivación y el reconocimiento del derecho a capacidades elementales, mediante garantías constitucionales –particularmente en nuestro ordenamiento constitucional– no implica abandonar la reflexión en torno a los mismos ni tampoco reducir el campo de reflexión a la exigibilidad del cumplimiento de los derechos fundamentales. Es por ello que el campo de la Filosofía del Derecho, particularmente de las teorías de la justicia distributiva, es un campo de conocimiento imprescindible para disponer de criterios que permitan tomar decisiones en términos de distribución del ingreso en contextos de creciente desigualdad o para establecer prioridades entre derechos fundamentales cuando los mismos colisionan entre sí y requieren ser articulados priorizando, en cada caso, uno por sobre otro. Efectivamente, si bien el derecho positivo puede interactuar con la realidad para mejorarla, también suele ir a la saga de la misma con respecto a nuevas problemáticas, por ejemplo, vacíos legales con respecto a nuevas tecnologías. Asimismo, suele haber intersticios legales que posibilitan comportamientos indeseables, por ejemplo, elusión impositiva, o se presentan dilemas normativos que requieren

⁹ Para ver una argumentación sólida con respecto a la exigibilidad de los DESC puede verse el excelente libro de Christian Courtis y Víctor Abramovich, *La exigibilidad de los derechos sociales*, Madrid, Trotta, 2002. Con respecto a los cambios en la doctrina de la Corte Suprema, puede verse *La Corte y los derechos 2005-2007*, Asociación por los derechos civiles-Siglo XXI, Buenos Aires, 2008.

criterios para la armonización de derechos fundamentales, por ejemplo, la colisión entre la libertad de expresión y el derecho a la circulación, el derecho a la información y el derecho a la privacidad, el derecho a la propiedad y el derecho a la alimentación.

En lo que sigue analizaremos los diferentes aportes de tres filósofos –John Rawls, Philippe Van Parijs y Amartya Sen– que pertenecen a lo que se denomina el “liberalismo solidarista”. Podríamos decir que lo que une a estos autores es su oposición al neoliberalismo fundamentalista (que se distingue del neoliberalismo instrumental). Este neoliberalismo fundamentalista no se opone al Estado de Bienestar meramente por su supuesta ineficiencia o por su perspectiva igualitaria de justicia social. Se oponen a partir de sostener el valor central de la libertad individual, sin regulaciones, particularmente la libertad de los propietarios. Las regulaciones que pretenden articular los diferentes derechos, no sólo en términos de respeto y garantía, sino también de protección y promoción son consideradas sistemáticamente como restricciones a la libertad, en detrimento de los sectores más débiles de la sociedad. Ese es el discurso influyente que sostuvieron Friedrich Hayek en *La constitución de la libertad* y Milton Friedman en *Capitalismo y Libertad*. En general, conciben a la libertad en términos de ausencia de coerción por parte de los otros o de interferencias del Estado sobre los derechos de propiedad legítimos que tenemos sobre nosotros mismos y sobre los bienes exteriores. El resultado es un Estado mínimo que respeta y protege la propiedad, garantiza los contratos y asegura la integridad física de los propietarios.

Rawls, Van Parijs y Sen se oponen a esa concepción neoliberal “atacándola en su propio terreno”, es decir, argumentando a favor de la equidad desde la propia prioridad de la libertad, en algunos casos, o estableciendo articulaciones 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.¹⁰

¹⁰ Van Parijs expresa frente al neoliberalismo fundamentalista que se trata de “atacarlo en su propio terreno –la libertad–, a su componente fundamental, y de invocar un criterio normativo preciso –el ‘maximin de libertad real’– frente a su componente instrumental.” Van Parijs, Philippe *¿Qué es una sociedad justa? Introducción a la práctica de la filosofía política*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1992, p. 200.

6.4. Un nuevo equilibrio reflexivo entre la cultura pública y la posición original tras el repliegue del Estado de Bienestar: un mínimo para todos

Sin duda, de los tres el pionero fue Rawls con *Una teoría de la justicia* y así es reconocido por los otros. Esta obra significó un aporte transformador en el campo de la filosofía práctica, en la medida en que superó las aporías que presentaba la racionalidad científica –concebida meramente como racionalidad deductiva, inductiva o instrumental– para la fundamentación en el campo de la filosofía práctica. Con su complejo método constructivista, logró recuperar las capacidades de fundamentación y, en consecuencia, de crítica fundada en ese campo de la filosofía práctica.

Su complejo método fue reelaborándose a través del diálogo con sus críticos y se puede decir que en *Liberalismo político* adquiere su forma más acabada. Desde nuestra lectura de Rawls, la *posición original* consiste en un dispositivo de crítica de los juicios ponderados de la *cultura pública*. Es decir que la posición original es una instancia procedimental en la que el *velo de ignorancia* pone a sujetos supuestamente egoístas en una condición de elección imparcial, en la cual elegirán aquellos juicios de la cultura pública que resistan las condiciones establecidas en la posición original. Este método permite recuperar de algún modo el concepto de interés general rousseauiano, transformándolo en razón pública. Debe tenerse en cuenta que Rawls tiene como interlocutores concepciones individualistas metodológicas que parten de un sujeto egoísta y en ese contexto es que elabora su argumentación, dirigida a sus adversarios filosóficos. Particularmente, la Escuela de la Elección Pública –representada por James Buchanan– considera que hay tantas funciones de bienestar como individuos y, por ello, es imposible determinar cuál sea el interés general. Por ello Rawls otorga que el sujeto en la posición original sea un *homo economicus* que elige de manera egoísta. Como tal, debe maximizar los beneficios o minimizar los perjuicios. Pero en un contexto de incertidumbre, en primer lugar, decide como regla de elección minimizar los perjuicios. Posteriormente, con esa regla como procedimiento, elige como contenidos aquellos principios de justicia sustantivos –entre los que circulan en la cultura pública– que se erigirán en criterios de justicia.¹¹

¹¹ En el capítulo 8 de *La democracia atrapada* realizamos una exposición de la metodología rawlsiana y su potencial político. Consideramos allí también algunas de las críticas y

En *A Theory of Justice* (1971) esos principios de justicia básica son básicamente el referido a las libertades, el principio de diferencia y el principio de imparcialidad, que representan los valores de la libertad, de la igualdad –como compensaciones en el contexto de una sociedad desigual– y de la obediencia al contrato social y la eventual desobediencia en situaciones de injusticia. Puede decirse que el equilibrio reflexivo entre los juicios de la cultura pública y la posición original es coherente y que existe un ajuste recíproco.

Ahora bien, la prioridad de las libertades es cuestionada ya por Herbert Hart en 1973, exponiendo que si no se cubren necesidades económicas vitales, es imposible el ejercicio de las libertades.¹² Esto resulta mucho más claro para el *sentido común* con los cambios que ocurren en la propia cultura pública de los países del capitalismo avanzado a partir del repliegue del Estado de Bienestar a mediados de los 70 y mucho más cabalmente a fines de los 80 con el repliegue del socialismo de economía centralizada (denominado genéricamente “caída del Muro de Berlín”). Si en el Estado de Bienestar (y en los estados socialistas de economía planificada) existía el pleno empleo y, a través del empleo, se accedía a la justicia básica, el problema del *mínimo* era un problema de los países subdesarrollados, pero no un problema de los países centrales. Cuando el desempleo se extiende y pasa a ser una dificultad global, el problema del mínimo necesario para poder ejercer las libertades elementales pasa a ser un problema para la propia teoría de la justicia en los países centrales: el equilibrio reflexivo no cierra a partir de los cambios en la cultura pública.

El método de Rawls supone someter al dispositivo de crítica de la posición original –en la que se supone un individuo egoísta bajo la incertidumbre del velo de ignorancia– a los juicios materiales de la cultura pública. Pero la cultura pública cambió. Ya no hay pleno empleo como forma de acceder a los derechos sociales. Tampoco se trata de discutir la distribución del excedente en una puja distributiva en un contexto de pleno empleo –y poder sindical– en un marco de ejercicio pleno de las libertades civiles y políticas, como se sostiene mediante el principio de diferencia.

transformaciones de su teoría. Una simplificación didáctica consiste en someter a la crítica de la posición original a tres posibles principios de la actual cultura pública: “Distribuir en función de lo que pueda lograr cada uno según la realización de sus capacidades”; “distribuir de manera igualitaria”; “distribuir un mínimo para todos y luego en función de lo que pueda lograr cada uno según la realización de sus capacidades”.

¹² Hart, H. L. A., “Rawls on Liberty and Its Priority”. En *University of Chicago Law Review*, 40, 1973.

En el nuevo escenario de pérdida de los derechos sociales y desempleo forzoso, podemos suponer que actualmente en la cultura pública se suma un nuevo principio a tomar en consideración: “un mínimo para todos”. Bajo el supuesto del *homo economicus* en la posición original, bajo un velo de ignorancia sobre su posición social y la consecuente transformación de su regla de elección –maximizar los beneficios en un contexto de certidumbre por la regla *maximin* de minimizar los daños en un contexto de incertidumbre– no tenemos dudas sobre la elección del principio mencionado, como lo reconoce el propio Rawls, considerando las condiciones para la realización de la libertad. Desde nuestro punto de vista, éste sería el principio de justicia a la base de una sociedad que pretenda ser *bien* ordenada y no ordenada por la fuerza. En todo caso, para Rawls está claro que ese mínimo tiene por objeto el acceso a los bienes primarios que plantea en sus principios de justicia, como una forma de *libertad de* que permite alcanzar competencias elementales para el ejercicio de la *libertad para*.¹³ El propio Rawls termina por aceptar en *Liberalismo político* 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 esas libertades.¹⁴

6.5. Philippe Van Parijs: la fundamentación del ingreso ciudadano

Philippe Van Parijs es uno de los autores que desde la perspectiva de una *libertad real* argumentó a favor del ingreso de ciudadanía y de la revisión de los principios

¹³ Estos bienes primarios son enumerados en *Liberalismo político* mediante la siguiente enunciación: “los mismos derechos y libertades básicos, las mismas oportunidades y los mismos medios generales, como los ingresos monetarios y la riqueza, todo ello sostenido por las mismas bases sociales del respeto de sí mismo.” Rawls, John, *Liberalismo político*, México, FCE, 1995, p. 177.

¹⁴ Rawls, John, *Political Liberalism*, Lecture 1, §1. En este punto acepta la idea de un principio precedente propuesto por Rodney Peffer en *Marxism, Morality and Social Justice*, Princeton University Press, 1989, p. 14. Pero difiere en que ello requiera una forma socialista de organización económica. Cf. Nota 7.

de justicia de Rawls, desde el respeto al aporte rawlsiano.¹⁵ Su teoría apunta más bien contra el pensamiento anarco-liberal, funcional al neoliberalismo. Su intención es poner en evidencia las bases endebles en las que se funda mediante una argumentación *a contrario*. Su cuestionamiento a los exégetas de Locke se realiza de la siguiente manera:

Existen, en efecto –o por lo menos han existido– objetos que no son propiedad de ningún ser humano: son los recursos naturales. Todos los objetos existentes son, aun hechos, en último término objetos de este tipo. Una formulación libertaria exige, por consiguiente, que se diga cómo es posible convertirse en dueño de un objeto que antes no era propiedad de nadie.

Algunos autores de esa corriente incluyen lo que se denomina una cláusula lockeana:

La apropiación original solamente es legítima si aquellos que no sacan provecho de ella (directa o indirectamente) reciben una compensación que les asegure un nivel de bienestar tal como el que hubieran gozado en ausencia de la apropiación (Robert Nozick), e inclusive una participación equitativa de las ganancias derivadas de cada apropiación (Baruch Brody). Por último Hillel Steiner y los “libertarios de izquierda” reactivan la tradición de Thomas Paine y Henry George afirmando el derecho de cada uno a una parte igual de los recursos naturales y, en consecuencia, cuando éstos son objeto de una apropiación privada, el derecho de cada uno a una parte igual de la contribución al producto nacional (o mundial) del factor recursos naturales: la distribución de lo que es atribuible al trabajo y al capital sigue siendo, por otra parte, íntegramente regida por el juego de las transacciones voluntarias.¹⁶

Recordemos que para John Locke en el Capítulo 5 “De la propiedad” de su *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*, en los orígenes, la naturaleza pertenece a la humanidad y la apropiación se justifica a través del esfuerzo del cuerpo de cada

¹⁵ Con respecto a Rawls, Van Parijs sostiene que no resultaba evidente que “el primer principio deba tener sobre el segundo una prioridad absoluta. La obligación de asistencia a una persona en peligro, por ejemplo, ¿no podría ser justificada como una suave restricción de la libertad formal que permite preservar la libertad real de alguien que corre el riesgo de perderla completamente?” Van Parijs, Philippe, *¿Qué es una sociedad justa? Introducción a la práctica de la filosofía política*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1992, p. 184.

¹⁶ Van Parijs, Philippe, *¿Qué es una sociedad justa?*, p. 160.

uno, que es su propiedad, en la medida en que deje suficiente para los demás. Luego la argumentación de Locke evoluciona en términos de bienes durables que permiten intercambiarse por bienes perecederos y, finalmente, el dinero posibilita acumular el trabajo y los excedentes del intercambio. Es decir, si el dinero posibilita quedarse con el excedente del intercambio, se sigue —aunque no lo explicita Locke— que permite también quedarse no sólo con el trabajo de uno, sino con el trabajo de los otros en el intercambio que se produce en el mercado de trabajo, por ese entonces en vías de construcción.¹⁷ Con la acumulación ilimitada de la propiedad privada las cláusulas lockeanas no se cumplen: no se deja suficiente para los demás. Algunos no tienen nada, ni siquiera pueden convertir ya su propio cuerpo en mercancía. Recordemos que para Locke la propiedad no son sólo las posesiones, sino también la vida y la libertad.

Lo que no pueden los libertarios es justificar la apropiación originaria de los recursos naturales. Si el argumento es que la propiedad se deriva del trabajo del cuerpo de uno, del que uno es propietario, la objeción es que “un individuo no puede hacer gran cosa solamente con su cuerpo, ni siquiera mantenerlo con vida durante largo tiempo.” En todo caso, estos pensadores de la libertad no se ponen de acuerdo en sus argumentaciones para justificar la acumulación originaria. Cada uno argumenta en forma diferente. Si Locke expresaba que “Dios ha dado a los hombres la Tierra para que se la repartan”. “Para Rothbard eso significa simplemente que uno puede servirse libremente de todo aquello que nadie se apropió con anterioridad. Para Nozick, eso significa que cada uno puede servirse siempre que no se deteriore el bienestar de los demás. Y para Steiner, eso significa que cada uno tiene derecho a una parte igual de los recursos naturales (o por lo menos a una parte igual del valor que ellos tendrían en un mercado de competencia perfecta) (...) Decir que la Tierra es de todo el mundo podría también significar, para retomar la sugestión de G. A. Cohen, que es propiedad conjunta, pública, de todos.”¹⁸ Este será el hilo argumental que seguirá Van Parijs, remitiéndose a Thomas Paine, quien toma el punto de partida de Locke: la tierra pertenece a todos los hombres.

Pero como quienes no tienen nada más que a sí mismos están privados de los medios —aún gozando de los derechos— para hacer efectiva su libertad. Aunque quisieran conducir sus vidas como quisieran “no son libres en sentido real”.

Si no es posible el acceso al trabajo o a los recursos naturales, se requiere acceder a los beneficios de una renta básica cuando no hay una libertad *real* de

¹⁷ Cf. Locke, John, *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*, Madrid, Alianza, 1996.

¹⁸ Van Parijs, Philippe, *¿Qué es una sociedad justa?*, op. cit., p. 174.

trabajar. Esta argumentación se hace “en *nombre de la libertad misma* y no de la igualdad o de la eficiencia.”

Si de lo que se trata es de extender la libertad de todos, no deberían interponerse obstáculos a subsidios universales para que quienes no tienen acceso al trabajo ni a la propiedad –porque no tienen dónde ni con qué realizar la actividad laboral de su cuerpo– tengan al menos un ingreso garantizado, frente a quienes gozan del privilegio de concentrar la riqueza.

El ingreso básico se justifica en términos de libertad y del “más importante de los bienes básicos” planteado por Rawls en *Una teoría de la justicia*: las “bases sociales del respeto de sí mismo”, la autoestima, la dignidad necesaria para dar a la persona un sentido sólido de su propio valor y la autoconfianza necesaria para la prosecución de sus fines. Es importante, en consecuencia, que el ingreso mínimo garantizado pueda asegurar la maximización de la libertad real en sus dimensiones de ingreso y de poder sin menoscabar el respeto de sí, minuciosamente descrito en la sección 67 de *Una teoría de la justicia*, como lo contrario de la vergüenza. Para ello, es necesario que sea atribuido en una forma que no estigmatice, que no humille a los beneficiarios.¹⁹ De lo que se trata es de evitar los impedimentos o privaciones para un ejercicio real de la libertad.

Acordar a cada uno igual respeto, implica que se dé a cada uno la mayor libertad real para conducir su vida como le guste, teniendo como única obligación respetar una libertad similar concedida a los demás. El perezoso y el egoísta, en esta perspectiva, tienen derecho a los mismos ingresos incondicionales que los otros, pero evidentemente nada podrá, por otra parte, garantizarles, respectivamente, el mismo ingreso total que al diligente, ni el mismo afecto que al altruista.²⁰

6.5.1. Características del ingreso ciudadano

El ingreso ciudadano o renta básica hace referencia a un pago incondicional que recibe cada ciudadano, sin importar su nivel de ingresos y sin necesidad de una contraprestación. Parte de la fundamentación de las características de este ingreso pasa por cuestiones operativas: la universalidad no es sólo para no incurrir en políticas asistencialistas ni en el peligro del clientelismo, sino también para no sostener un aparato estatal enorme que ejerza controles que se

¹⁹ *Ibidem*, p. 180 y ss.

²⁰ *Ibidem*, p. 194.

consideran innecesarios, de modo tal de destinar el enorme costo de ese aparato a financiar, en parte, esa renta básica, junto con algunos impuestos progresivos a la renta. Claramente, beneficiaría a los sectores más vulnerables de la sociedad y su universalidad no difiere de la de otros derechos como la educación o la salud. Se lo concibe como un derecho irrenunciable e inalienable.²¹

Como expresamos más arriba, Van Parijs presenta una justificación del ingreso de ciudadanía que toma como antecedente al pensamiento radical de Thomas Paine. En el artículo “Más allá de la solidaridad. Los fundamentos éticos del Estado de Bienestar y su superación” considera las tres etapas del Estado de Bienestar como tipos puros.²² El Estado de Bienestar “bismarckiano” está basado en el utilitarismo individualista del concepto de póliza de seguro para afrontar eventuales riesgos futuros; este modelo no prevé compensaciones para las situaciones desfavorables de origen, sean debidas a cuestiones físicas (genéticas, por ejemplo) o sociales. El Estado de Bienestar “beveridgeano”, en cambio, tiene una fundamentación de tipo rawlsiana, en tanto está basado en la solidaridad de quienes renuncian a una parte de sus ingresos para asistir –bajo determinadas condiciones– a los menos favorecidos de la sociedad, en la medida en que éstos demuestren que no trabajan porque no pueden trabajar o porque no consiguen trabajo. En él se fundan –expresa Van Parijs– el *national assistance* británico (1948), el *bijstand* holandés (1965), el *minimex* belga (1975) y el ingreso mínimo de inserción (RMI - *revenu minimum d'insertion*) francés (1988). El fundamento puede encontrarse también en el concepto de seguro, pero desde una teoría de la equidad como imparcialidad en la medida en que se lo considera bajo un velo de ignorancia: no sabemos si seremos nosotros mismos los desaventajados o los que sufriremos una discapacidad. Pero Van Parijs va a considerar un Estado de Bienestar “paineano” como una instancia superadora que propone que todos tienen derecho a un ingreso –de manera incondicional– por el sólo hecho de ser portadores de derechos fundamentales (se funda en la propuesta de asignación incondicional a cada ciudadano presentado en 1797 por Thomas Paine al Directorio de Francia, en una memoria titulada *La justicia agraria*). Ya no se trata de transferir desde los más afortunados a los desafortunados, sino que se da a cada uno una parte igual de nuestro

²¹ Al respecto puede verse Pisarello, Gerardo y De Cabo, Antonio “La renta básica como derecho ciudadano emergente: elementos para un debate”, en *La renta básica como nuevo derecho ciudadano*, Madrid, Trotta, 2006.

²² Cf. Philippe Van Parijs, “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.), Barcelona, Virus, 2000, pp. 129-156.

patrimonio común. Del mismo modo en que todos tenemos derecho al aire puro para conservar la vida, la riqueza es o bien natural o bien social y por ello todos tenemos derecho a una porción mínima. Luego algunos la acrecientan y otros no. Debe tenerse en cuenta que no sólo existe una desocupación involuntaria, sino que hay empleos mucho más rentables –y no necesariamente por mayores capacidades–, además de otras ventajas iniciales por parte de quienes están mejor dotados inicialmente de manera desigual.

De todos modos, la cuestión del ingreso de ciudadanía presenta otros problemas, contemplados por sus propios defensores. Por ejemplo, cómo se aplicaría en contextos como la propia Comunidad Económica Europea (CEE), si unos países lo adoptan y otros no –cuando los ciudadanos hoy lo son de la CEE– o cómo se podría universalizar. Una posible solución que se estuvo intentando consistió en procurar plasmar el ingreso mínimo en la Carta Social europea, a los efectos de pasar de un sistema de solidaridad nacional a un sistema de solidaridad europeo, pero en términos de seguro *beveridgeano*.

Asimismo, aunque por razones operativas se la considera incondicional a la renta de ciudadanía, lo cual no implica que no exista una responsabilidad en términos de una contribución social de las personas. Pero ello queda en el criterio de las mismas personas y de sus motivaciones. Debe tenerse en cuenta, por ejemplo, que el reconocimiento es una motivación más fundamental que los ingresos. Aunque en la sociedad mercantil se asocie el *status* al ingreso, existen motivaciones no autocentradas en diversas formas de voluntariado.

En general, las argumentaciones proporcionadas dejan en claro que la renta ciudadana no desincentiva el trabajo asalariado porque la renta básica no es un techo. Sin embargo, el trabajo no debería considerarse meramente como trabajo asalariado o empleo. Hay otras formas de contribución social voluntarias y no es deseable la generación de trabajo si éste no es, por ejemplo, sustentable ambientalmente. Asimismo permite reconocer al trabajo doméstico como trabajo reproductivo, y no meramente improductivo porque no produce plusvalía. A juicio de los defensores de la renta ciudadana, ésta permite la autonomía de las personas y un control sobre sus propias vidas en la medida en que la renta básica se garantiza *ex ante*. No se requiere pedir permiso para vivir y para existir socialmente, cuando no se tiene una inserción social y un reconocimiento a través del empleo. Asimismo, si la ciudadanía plena supone independencia material, no es pensable la república si la renta está concentrada en pocas manos.²³

²³ Al respecto puede verse M. J. Bertomeu, A. Doménech y A. de Francisco (comps.), *Republicanism and democracia*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2005.

6.6. La perspectiva del desarrollo humano: ¿ingresos o capacidades de agencia?

Ahora bien, los propios defensores del ingreso ciudadano reconocen que “un ingreso monetario por sí solo no garantiza la inclusión social, la recuperación de la autoestima o un horizonte vital de relaciones basadas en la cooperación y en la ‘gratuidad’. Pero esta constatación, nuevamente, no sería un argumento contra la renta básica en general sino concebida de manera aislada, sin otras políticas que las complementen.”²⁴

Aceptando que la satisfacción de un mínimo de necesidades básicas es condición necesaria para un ejercicio pleno de la ciudadanía, no resulta claro que sea una condición suficiente. Puede observarse que en países que han avanzado en la satisfacción de necesidades básicas de sus habitantes, existe una total indiferencia por los asuntos públicos. Más aún, hay quienes sostienen que las sociedades satisfechas o los sectores satisfechos en las sociedades desiguales tienden a evadirse de las responsabilidades ciudadanas. En consecuencia, si bien resulta claro que en nuestro país hay que comenzar por la subsistencia, no se trata solamente de enfatizar los aspectos económicos de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), sino, particularmente, los aspectos socio-culturales y educacionales.

Precisamente, una perspectiva como la de Amartya Sen considera que poner el acento en la distribución del ingreso es insuficiente y se requiere avanzar en mejorar las *capacidades de agencia* de la población si se pretende avanzar hacia una mejor distribución de las libertades, en el contexto de una concepción del desarrollo que tiene como indicadores la calidad de vida y no el ingreso *per cápita*. En todo caso, se requiere *complementar*—expresa Sen— los enfoques de la renta con el enfoque de las capacidades.²⁵ Tanto es así que presenta ejemplos de

²⁴ Pisarello, Gerardo y De Cabo, Antonio, *op.cit.*, p. 12.

²⁵ “La pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos, que es el criterio habitual con el que se identifica la pobreza. La perspectiva de la pobreza basada en las capacidades no entraña el rechazo de la razonable idea de que la falta de renta es una de las principales causas de la pobreza, ya que la falta de renta puede ser una importante razón por la que una persona está privada de capacidades.” Pero hay otros factores que influyen en la privación de capacidades que hacen que la renta no pueda transformarse en funciones. Varía de una cultura a otra, de un género a otro en cada cultura, por falta de acceso a la educación básica, por situaciones de inseguridad y violencia, por razones de sanidad o distribución de la tierra. Cf. *Desarrollo y libertad*, p. 114 y ss.

regiones con peores ingresos y mejores condiciones de vida, medidas en índices de calidad de vida, educación, longevidad, etc.²⁶

En la perspectiva del desarrollo humano encontramos una reelaboración de la teoría de la justicia que entendemos que presenta algunas ventajas. Si comparamos la respuesta de Sen a la Economía del Bienestar con la de Rawls, examinada más arriba, frente a las infinitas funciones de bienestar que plantea la Economía del Bienestar Sen argumenta que efectivamente puede haber tantas funciones de bienestar como individuos si se realiza una “comparación total”. Pero se puede realizar una “ordenación parcial” e incluso una “comparación de capacidades específicas”.²⁷ De este modo, abre el camino para un método que permite establecer comparaciones interpersonales y elaborar indicadores de desigualdad que permiten fundamentar programas sociales concretos.²⁸

De cualquier forma, cabe destacar que el enfoque contractualista de John Rawls es reconocido y considerado convergente con la perspectiva del desarrollo humano, además de ser el punto de partida de las reflexiones que dan lugar a la concepción de la justicia de Amartya Sen o de Martha Nussbaum, entre otros.²⁹

²⁶ Sen compara Estados de la India donde redujeron la pobreza de renta a ritmos similares (Punjab y Kerala), pero en uno de ellos (Kerala) bajó la miseria por la expansión de la educación básica, la asistencia sanitaria y una distribución equitativa de la tierra. La desigualdad puede no ser de renta, sino de capacidades o de libertades en la participación política. Cf. Sen, *op. cit.*, p. 119 y ss.

²⁷ Al respecto puede verse *Ibidem*, p.107 y ss. Queremos aclarar que nos centramos en este texto de Sen atendiendo a que en cada texto va reelaborando sus trabajos anteriores.

²⁸ Sin embargo, una de las críticas que se le realizan es que no presenta una lista de capacidades a comparar en una posición que parece ambigua, porque no la presenta a los efectos de respetar las diversidades culturales, cuando por otro lado defiende la universalidad de la democracia. En esto no difiere del constructivismo kantiano de Rawls, cuando sostiene la prioridad del derecho sobre el bien, es decir, un eticidad cívica mínima que brinde cabida a diversas concepciones de bien o vida buena.

²⁹ Por ejemplo, Martha Nussbaum expresa su reconocimiento de la siguiente manera: “no es ninguna sorpresa descubrir en este punto una convergencia entre el contractualismo y el enfoque de las capacidades, dado que ambos están configurados por intuiciones parecidas acerca de los seres humanos como iguales desde el punto de vista moral, y dado que ambos sostienen que la igualdad política requiere el apoyo de un amplio espectro de actividades y opciones vitales. Dicha convergencia me parece buena, en la medida en que las teorías contractualistas son en mi opinión las mejores teorías de justicia social básica que hemos desarrollado hasta el momento.” Martha C. Nussbaum, *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*, Buenos Aires, Paidós, 2007, p.168. Pero esa convergencia llega hasta allí y, luego, se comienzan a marcar algunas limitaciones de la teoría contractualista rawlsiana. La perspectiva del desarrollo humano se diferencia en varios aspectos. Entre los principales, está la profundización del enfoque cooperativo, más allá de los supuestos humanos que recupera Rawls, basados en última instancia en el concepto de “beneficio mutuo”. Se cuestiona ese concepto como punto de partida de la

Por su parte, el enfoque de Amartya Sen reivindica la libertad no sólo de manera instrumental, sino también de manera sustantiva. En ese sentido, reivindica también la economía de mercado frente a la economía planificada, pero distingue el libre mercado del capitalismo, el cual no se interesa por las libertades, sino que, por el contrario, resulta frecuentemente opresivo y abusivo.³⁰

De este modo, Sen se opone al clásico pseudodilema que se planteaba en las discusiones sobre el desarrollo, entre el desarrollo del mercado y el de las libertades, como si fueran incompatibles. Si bien ese tipo de discusiones se remontan por lo menos a *La democracia en América* de Alexis de Tocqueville, en los años 60 y 70, autores como Samuel Huntington aconsejaban la restricción de las libertades democráticas como condición para el desarrollo del mercado.³¹ A este tipo de posiciones, Sen las denomina genéricamente “la tesis de Lee” (por atribuirse esta concepción a Lee Kuan Yew, antiguo primer ministro de Singapur) y las rechaza con una sólida argumentación que incluye argumentos factuales y argumentos reflexivos. Como ejemplo de lo primero, Sen exhibe “el hecho de que no haya

teoría. Asimismo, en el enfoque de las libertades de Amartya Sen como “capacidades de agencia” se integran el derecho a un mínimo con el principio de las libertades o, mejor dicho, no se disocian.

³⁰ Sen prefiere referirse a privaciones y violencias antes que a exclusión, palabra versátil que se utiliza en conferencias de organismos internacionales para ocultar las diferencias al momento de las declaraciones. Frecuentemente es más exacto hablar de “inclusión en condiciones de desigualdad” más que de exclusión. “Esto es especialmente cierto en el caso de la noción marxista de ‘explotación’, en la cual el problema consiste en que al trabajador se lo “incluye” de manera tajante en una relación de producción en la cual recibe menos de lo que le corresponde. De hecho, numerosos problemas vinculados a privaciones resultan de condiciones desfavorables de inclusión y condiciones adversas de participación más que de situaciones que puedan ser consideradas, con toda sensatez y sin estirar excesivamente el término, como un caso de exclusión. Por ejemplo, en el trabajo por obligación contraída con el empleador, en el infantil con características de semiesclavitud o, en forma más general, en situaciones de condiciones profundamente ‘desiguales’ en una relación de participación, el enfoque se centra directamente no en la exclusión sino en la naturaleza desfavorable de las inclusiones en juego.” Sen, Amartya y Kliksberg, Bernardo, *Primero la gente*, Barcelona, Deusto, 2007, p. 28.

³¹ Ver Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Paidós, 1997, (la primera edición es de 1972) atendiendo al influjo que tuvo este conspicuo intelectual de la Comisión Trilateral en el pensamiento político de las elites latinoamericanas. Si bien en esta obra Sen no se refiere a Huntington, sí lo hace en otros lugares, particularmente a su obra *Choque de civilizaciones*, la cual critica por construir identidades impuestas que luego conducen a conflictos sangrientos. A nuestro juicio Huntington –*think tank* del *establishment*– lo hace sin ninguna ingenuidad, sino que es consciente que se requiere utilizar el pseudo “concepto político fundamental” amigos-enemigos como paso previo para la generación de conflictos y venta de armas. No en vano los países del Consejo de Seguridad de la ONU venden el 81% de las armas y USA el 60% del total. Sen, Amartya y Kliksberg, *op. cit.*, cf. p. 32 y ss.

habido ninguna hambruna de importancia en un país democrático con medios de comunicación relativamente libres ilustra el aspecto más elemental de este poder protector.”³² Como ejemplo de lo segundo, se puede mencionar su teoría del desarrollo como libertad, para la cual la libertad no sólo cumple un importante papel instrumental, sino que constituye una parte *constitutiva* del desarrollo, su sentido mismo. Por ello Sen afirma que “el proceso de desarrollo no es muy diferente de la historia de la superación de esta falta de libertades.”³³

En ese sentido, está en línea con las críticas a la idea dominante de mercados “autorregulados” que ya fueran realizadas por Karl Polanyi en *La gran transformación*, en la década del 40. A pesar del estrepitoso fracaso que tuvieron esas políticas que culminaron en la Gran Depresión, desde mediados de los 70 se reinstalan como si nada hubiera pasado y no hubiera existido aprendizaje. Como entonces, el neoliberalismo pretende, a fines del siglo XX, erigir al mercado en institución suprema, con consecuencias deletéreas para las instituciones sociales que posibilitan la integración social. Como contraejemplo, Sen —como lo hacen otros autores— pone de manifiesto que no existe un solo capitalismo y hay enormes diferencias entre los diferentes tipos de capitalismo. Incluso, hay sistemas capitalistas en los cuales la maximización de los beneficios no aparece como la motivación principal y mucho menos la motivación exclusiva. Nuevamente los valores sociales plasmados en cada cultura aparecen como elementos fundamentales a la hora de pensar la política económica. Como dice Sen, en línea con lo que plantea actualmente también Joseph Stiglitz, siempre hay juicios de valor y se debe atender a la cultura de cada región, la cual está lejos de constituir un elemento distorsivo frente a las leyes de tendencia de la economía positiva.³⁴

³² *Ibidem*, p. 49. Para Sen la publicidad es fundamental y brinda numerosos ejemplos al respecto. “La democracia, según la enseñanza de Rawls, debe visualizarse no solamente a la luz de elecciones y votos —por importantes que éstos sean— sino fundamentalmente en términos de ‘razonamiento (en lo) público’, con la debida inclusión de la oportunidad del debate público, así como de la participación interactiva y del encuentro razonado.” Se requiere “el acceso a la información pertinente, la oportunidad de escuchar diversos puntos de vista, y la posibilidad de estar expuesto a discusiones y debates públicos y abiertos. En su afán por lograr la objetividad política, la democracia debe adoptar la forma de un razonamiento constructivo y eficaz.” Asimismo, exhibe numerosos ejemplos en los que los gobiernos sustraen las políticas al escrutinio público, produciéndose cantidades de consecuencias indeseables evitables (hambrunas en la China de Mao, políticas destructivas del ambiente en USA. Cf., *Ibidem*, p. 45.

³³ Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*, p. 52.

³⁴ Al respecto puede verse Stiglitz, Joseph “What I Learned at the World Economic Crisis”, (www.thenewrepublic.com, 2000) y más recientemente *Cómo hacer que funcione la globalización*, Buenos Aires, Planeta, 2006. También el clásico trabajo de Mark Blaug, *La metodología de la*

A su juicio, plantear la cuestión de la pobreza en términos de carencia de capacidades –y no meramente de renta– es superadora. La importancia del cambio de perspectiva se hace evidente cuando se observan las consecuencias que tiene la política considerada únicamente en términos de renta para la libertad individual, no sólo en las sociedades en vías de desarrollo, sino también en las sociedades más opulentas.³⁵ Pero cabe destacar, atendiendo al hilo conductor de este trabajo que, si bien Sen considera insuficientes las perspectivas que tienen a la renta como factor principal del bienestar, no por ello la desatiende. “La privación *relativa* desde el punto de la renta puede provocar una privación *absoluta* desde el punto de vista de las *capacidades*.”³⁶ Sen considera –además del aspecto sustantivo de la libertad– aquellas libertades instrumentales para el desarrollo humano:

1. Las libertades políticas
2. Los servicios económicos
3. Las oportunidades sociales
4. Las garantías de transparencia
5. La seguridad protectora

economía o cómo explican los economistas, Madrid, Alianza, 1985, en el cual se tiene en cuenta la concepción de Sen en torno a los juicios de valor en economía.

³⁵ “Si el paro produce otros efectos graves en la vida de los individuos, causando otros tipos de privaciones, la mejora que conseguirían estas ayudas sería limitada en ese sentido. Existen abundantes pruebas de que el paro produce muchos efectos trascendentales, además de la pérdida de renta; entre ellos se encuentran los daños psicológicos, la pérdida de motivación para trabajar, de cualificaciones y de confianza en uno mismo, el aumento de las enfermedades y de la morbilidad (e incluso de las tasas de mortalidad), la perturbación de las relaciones familiares y de la vida social, el aumento de la exclusión social y el deterioro de las tensiones sociales y de las asimetrías entre los sexos.” En ese sentido, la desigualdad sigue profundizándose y –a juicio de Sen– Europa no debería ser tan autocomplaciente con su solución mediante subsidios. Cf. *Libertad y desarrollo*, p.124. Al respecto cabe preguntarse si así como antes existía una naturalización con respecto a la inserción laboral en la construcción de la autoestima, eso sigue siendo igual con las nuevas generaciones. La famosa discusión sobre el surfista de Malibú –según la cual algunos podrían dedicarse al ocio– parece generalizarse con los jóvenes europeos que toman los subsidios para dedicarse a viajar, estudiar en el exterior, etc. En algunos casos realizarán contribuciones a la sociedad. En otro, al menos no harán daño.

³⁶ Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*, p. 116.

Es precisamente esta última, la seguridad protectora, la que debe brindar “una red de protección social que impida que la población afectada caiga en la mayor de las miserias y, en algunos casos, en la inanición y la muerte. El aspecto de la seguridad protectora comprende mecanismos institucionales fijos como las prestaciones por desempleo y las ayudas económicas fijadas por la ley para los indigentes, así como mecanismos *ad hoc* como ayudas para aliviar las hambrunas o empleo público de emergencia para proporcionar unos ingresos a los pobres.”³⁷ Esta protección cobra sentido en el marco de un contexto institucional establecido por las otras instancias, es decir, la praxis de las libertades políticas y de la actividad productiva, en un contexto de oportunidades sociales e instituciones transparentes. Es así que los habitantes de regiones con bajísimos niveles de renta suelen tener una calidad y expectativa de vida superior a lugares más ricos. Por ejemplo –expresa Sen– un habitante de Kerala con respecto a un negro del Harlem.³⁸

Estos requisitos institucionales son coincidentes con los bienes primarios considerados por Rawls: “los derechos, las libertades y las oportunidades, la renta y la riqueza y las bases sociales del respeto de sí mismo”. Si bien la perspectiva rawlsiana es superadora de la perspectiva de la renta, a juicio de Sen los bienes

³⁷ *Ibidem*, p. 59. Sen también evalúa los enormes inconvenientes que tienen los planes de asistencia cuando no son universales: se requiere un sistema policial para tratar de atrapar “defraudadores” con altos costos administrativos; se equivoca los posibles beneficiarios; se da un enorme poder a la burocracia sobre los beneficiarios; puede haber abusos de poder y corrupción; se estigmatiza, y esto repercute negativamente con respecto al mayor de los bienes primarios, el amor propio, del cual expresa Sen “el argumento de John Rawls de que el amor propio es ‘quizá el bien primario más importante’ en el que ha de centrar la atención una teoría de la justicia basada en la equidad”. Cf. *Ibidem*, p. 170 y ss.

³⁸ Del mismo modo que lo admitiera el propio J. J. Rousseau y más contemporáneamente Rawls, para Sen “Aun cuando la operación de una determinada economía de mercado puede ser considerablemente defectuosa, no hay manera de prescindir de la institución de los mercados en general como poderoso motor del progreso económico.” El problema es cuando el mercado se erige en institución suprema con el neoliberalismo. Pero así como existen diferentes economías de mercado (y formas de producción cooperativas que se pueden articular satisfactoriamente con aquél), de lo que se trata –ya lo dijo Rousseau– es de ponerle límites al mercado y a la desigualdad que genera. Por eso agrega Sen: “Las injusticias que caracterizan al mundo están estrechamente vinculadas a varias omisiones que deben ser abordadas, especialmente en el ámbito de los arreglos institucionales. He tratado de identificar algunos de los principales problemas en mi libro *Development as Freedom*. Las políticas globales tienen aquí el papel de ayudar al desarrollo de instituciones nacionales (por ejemplo, a través de la defensa de la democracia y del apoyo a instituciones escolares y de atención en salud), pero igualmente se requiere examinar nuevamente cuán apropiados son los mismos arreglos institucionales globales.” Sen, Amartya y Kliksberg, Bernardo, *Primero la gente*, p. 22 y 23.

primarios no dejan de ser recursos generales que no atienden la heterogeneidad personal y contextual.³⁹ Por ello, Sen se diferencia enfatizando la importancia de las capacidades de agencia para “vivir como queríamos”, para “vivir bien” en el sentido aristotélico de la expresión. “Las conexiones aristotélicas son suficientemente obvias (como ha señalado Martha Nussbaum, la insistencia de Aristóteles en la “prosperidad” y en la “capacidad” está relacionada claramente con la calidad de vida y con las libertades fundamentales).”⁴⁰

6.7. Entre el trabajo alienado y las capacidades para la *praxis*

Siempre nos preguntamos por qué Sen utiliza el término agencia, con los equívocos que supone. Él mismo aclara que

El uso del término ‘agencia’ exige algunas aclaraciones. La expresión “agente” a veces se emplea en la literatura sobre economía y teoría de los juegos para referirse a la persona que actúa en representación de alguna otra (dirigida quizá por un ‘principal’) y cuyos logros deben evaluarse a la luz de los objetivos de alguna otra (el principal). Aquí no utilizamos el término “agente” en este sentido, sino en el más antiguo –y “elevado”– de la persona que actúa y provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos...⁴¹

Sobre ese respecto agrega que la capacidad de una persona se refiere a las diversas combinaciones de funciones que puede conseguir. En ese sentido se requiere –aristotélicamente– “averiguar primero la función del hombre” y después explorar “la vida en el sentido de actividad”. No se debe enfocar la realización humana meramente desde nuestras “necesidades”, sino también desde nuestros valores y nuestra capacidad para razonar, evaluar, actuar y

³⁹ Cf. *Desarrollo y libertad*, pp. 96-97. Nuevamente, tenemos que expresar que a nuestro juicio la perspectiva kantiana que adopta Rawls de la prioridad del derecho sobre el bien, no excluye las diferencias culturales, sino que establece las condiciones para la realización de las plurales concepciones comprensivas de bien. Incluso, en *Liberalismo Político* recoge y responde de las observaciones que le realizara Sen con respecto a las comparaciones interpersonales. Tal vez son más interesantes otras observaciones de Sen cuando se refiere a “una cierta ambigüedad sobre el contenido exacto de los ‘bienes primarios’”. Cf. al respecto *Desarrollo y libertad*, p. 366.

⁴⁰ Sen, Amartya, *Primero la gente*, p. 42.

⁴¹ *Ibidem*, p. 35.

participar. Visualizar a las personas solamente en función de sus necesidades podría transmitir una visión bastante limitada de la humanidad. A su vez, la capacidad para la acción y la elección se requiere para garantizar políticamente la satisfacción de las necesidades de manera sustentable en la actualidad y con respecto a las generaciones futuras, con lo cual el problema de la justicia distributiva se complejiza.⁴²

Al respecto expresa Sen: “Para emplear una distinción medieval, somos no solamente pacientes, cuyas necesidades requieren ser atendidas, sino también somos agentes, cuya libertad para decidir qué valoramos y cómo nos afanamos por obtenerlo puede extenderse mucho más allá de la satisfacción de nuestras necesidades.”⁴³

En el capítulo referido a la democracia de *Desarrollo y libertad*, Sen brinda varios ejemplos en los que se plantean pseudodilemas entre los derechos civiles y políticos –supuestamente occidentales– y los derechos económicos, exhibiendo las posiciones de países asiáticos en organismos internacionales en los que consideran que los derechos civiles como la libertad de expresión o los derechos políticos deben ceder frente a los intereses del desarrollo en los términos de la Tesis de Lee ya mencionada. Asimismo muestra que, cuando se permitió que la gente se exprese, se inclinaron por la prioridad de los derechos civiles y políticos. Pero como el propio Sen lo afirma, ni debe considerarse a los distintos derechos fundamentales en términos de alternativas incompatibles, ni debe considerarse a la libertad en términos meramente instrumentales. Incluso establece comparaciones en términos de calidad de vida, indicando la importancia de la preferencia por la libertad de los trabajadores agrícolas libres por sobre las mejores “canastas de bienes de consumo” de los esclavos, quienes a pesar de esa seguridad “preferían escaparse”. En esa línea, a Sen le gusta reiterar una frase de Marx: “De hecho, las favorables observaciones de Karl Marx sobre el capitalismo frente a la falta de libertad de las instituciones laborales precapitalistas estaban relacionadas exactamente con esta cuestión y

⁴² “Cabe entonces hacerse la pregunta de si las prioridades de medio ambiente deben verse también en el contexto y en función de las posibilidades de sustentación de nuestras libertades. ¿Acaso no debemos también preocuparnos por preservar –y, en la medida de lo posible, ampliar– las libertades sustantivas de las que disfruta la gente en la actualidad sin atentar contra la posibilidad de futuras generaciones de tener libertades similares o incluso más numerosas? Centrar la atención en libertades sostenibles, además de ser conceptualmente importante (como parte de un enfoque general de desarrollo como libertad) también puede tener implicaciones tangibles de pertinencia en lo inmediato.” Sen, Amartya, *Primero la gente*, p. 54.

⁴³ *Ibidem*, p. 54.

lo llevaron también a decir que la guerra de Secesión americana fue ‘el gran acontecimiento de la historia contemporánea’.⁴⁴

Si bien creemos que esa referencia debe ser examinada a la luz de la dinámica histórica, tenemos en claro que para Marx el trabajo asalariado en el mercado de trabajo capitalista era trabajo alienado en el doble sentido de enajenación del producto y extrañamiento de la actividad. La explotación del “trabajo libre” es analizada pormenorizadamente en *El capital*.

En un primer momento, la dialéctica del amo y el esclavo no se resuelve en autoconciencia porque al esclavo le enajenan el producto de su trabajo y continúa en una situación de extrañamiento con respecto a sus posibilidades.⁴⁵ Pero una vez constituido el mercado de trabajo, Marx considera que se requiere la abolición de la propiedad privada para salir de la alienación tanto en términos de enajenación como de extrañamiento, atendiendo a los medios productivos que alcanzó la humanidad para superar la necesidad. La abolición de la propiedad privada de los medios de producción dará fin a la prehistoria –signada por la constricción de las necesidades y del trabajo alienado– para iniciar la historia del hombre en tanto ser capaz de producir de manera libre, creadora y universal.

El fin del trabajo para la satisfacción de las necesidades fue parte de la utopía moderna. El dominio e instrumentalización de la naturaleza nos pondría en el camino de la emancipación de las necesidades. El joven Marx expresó esta utopía con toda su potencia ya en los *Manuscritos económico-filosóficos de 1844*. Si la actividad humana se realiza de manera alienada como trabajo animal –por

⁴⁴ La cita que realiza Sen es de *El capital*, vol.1, cap.10 apartado 3. En rigor, Marx envía una carta de felicitación al Presidente Lincoln y considera que la postura del norte es progresista, no en sí misma, sino con respecto al sur, como queda claro en los extensos análisis sobre el mercado de trabajo que realiza en *El capital*.

⁴⁵ Recordemos que para Marx la dialéctica del amo y el esclavo no se resuelve como lo plantea Hegel en la *Fenomenología del espíritu* en términos de una conciencia que, al reflejarse en el objeto que produce como si fuera un espejo, alcanza su autoconciencia. No ocurre precisamente porque el producto le es enajenado y no puede hacer el movimiento reflexivo:

“El producto del trabajo es el trabajo que se ha fijado en un objeto, que se ha hecho cosa; el producto es la objetivación del trabajo. Esta realización del trabajo aparece en el estadio de la Economía Política como *desrealización* del trabajador, la objetivación como *pérdida* del *objeto* y servidumbre a él, la apropiación como *extrañamiento*, como enajenación.

“Partiendo de este supuesto, es evidente que cuanto más se vuelca el trabajador en su trabajo, tanto más poderoso es el mundo extraño, objetivo que crea frente a sí y tanto más pobres son él mismo y su mundo interior, tanto menos dueño de sí mismo es.” Karl Marx, *Manuscritos económicos y filosóficos*, Madrid, Alianza, 1984, p. 106.

necesidad, de manera específica y sin proyecto—, las nuevas condiciones materiales posibilitarán terminar con la prehistoria de la humanidad y comenzar con la historia del *homo faber* en un doble sentido: se terminaría con la enajenación del producto (plusvalía) y con el extrañamiento de la actividad animal para dar lugar al trabajo libre, universal y con proyecto.

Es en este punto donde Hanna Arendt comienza a establecer en *La condición humana* una serie de distinciones para complejizar y realizar una crítica del pensamiento de Marx, en la misma línea en la que Sen critica el enfoque reductivo de la renta:

Tanto en el tercer volumen de *El capital* como en los escritos de juventud, la actitud de Marx con respecto a la labor, que es el núcleo mismo de su pensamiento, fue siempre equívoca (...) La revolución, según Marx, no tiene la misión de emancipar a las clases laborales, sino hacer que el hombre se emancipe de la labor; sólo cuando ésta quede abolida, el ‘reino de la libertad’ podrá suplantar al ‘reino de la necesidad’. Porque ‘el reino de la libertad sólo comienza donde cesa la labor determinada por la necesidad y la externa utilidad’, donde acaba ‘el gobierno de las necesidades físicas inmediatas’.⁴⁶

Arendt retoma la distinción aristotélica entre *póiesis* y *praxis* y elabora, a su vez, nuevas distinciones para encarar el fenómeno del trabajo y la alienación. La *labor* del cuerpo nunca designa un producto acabado, como sí podría hacerlo

⁴⁶ Arendt, Hanna *La condición humana*, Buenos Aires, Paidós, 1998, p. 114.

Creemos interesante en este punto hacer una referencia a la crítica que Van Parijs realiza del Marx-optimalismo expresado por Tartarin: “Hay *abundancia* cuando el nivel de recursos de la sociedad y la estructura de las preferencias de sus miembros son tales, que es posible que cada uno de ellos tenga acceso a todo lo que desea sin tener, no obstante, que trabajar más de lo que desea. Hay abundancia, en otros términos, cuando es económicamente posible a todos los miembros de la sociedad alcanzar simultáneamente un grado de saciedad, tanto en el orden del consumo (en su sentido más amplio) como en el orden del tiempo libre. Contrariamente a lo que se supone a menudo, el hecho de haber alcanzado un régimen así, no hace ocioso el cálculo económico: el trabajo a realizar (gratuitamente) por cada uno y la canasta de bienes atribuida (gratuitamente) a cada uno deben ser juiciosamente elegidos, de manera que un consumo que satisfaga plenamente los deseos de todos pueda producirse requiriendo de cada persona solamente actividades que ella haga con placer. En cambio, y en tanto que el cálculo económico represente convenientemente el papel que acaba de describirse, el hecho de haber alcanzado un estado de abundancia deja sin objeto el problema de la justicia: es imposible mejorar la suerte de nadie ni aun deteriorando la suerte de los demás. Philippe Van Parijs, *¿Qué es una sociedad justa?* p. 204. Más adelante agrega: “El desarrollo de la crisis ecológica ha minado, sin dudas, definitivamente, la fe en el advenimiento de un régimen de abundancia”. *Op. cit.* p. 222.

el trabajo de las manos, si no fuera convertido en labor. Los “esclavos y animales domésticos, atienden con sus cuerpos las necesidades de la vida”.⁴⁷ Peor aún, la división del trabajo convierte al trabajo “productivo” en mera fuerza laboral, porque en la cinta de montaje cada uno hace una parte del objeto y no es conciente de la totalidad. La vida específicamente humana, *βίος*, vuelve a transformarse en simple *ζῴῃ*.

A diferencia del trabajar, cuyo final llega cuando el objeto está acabado, dispuesto a incorporarse al mundo común de las cosas, el laborar siempre se mueve en el mismo círculo, prescrito por el proceso biológico del organismo vivo, y el fin de su ‘fatiga y molestia’ sólo llega con la muerte de ese organismo.⁴⁸

Hanna Arendt también considera un riesgo el aislamiento del *homo faber* en sus actividades privadas:

Marx predijo correctamente, aunque con injustificado júbilo, “el marchitamiento” de la esfera pública bajo condiciones de desarrollo no trabado de las “fuerzas productivas de la sociedad”, y fue también justo, es decir, consecuente con su concepción del hombre como animal *laborans*, cuando vaticinó que los “hombres socializados” dedicarían su liberación del laborar a esas actividades estrictamente privadas y esencialmente no mundanas que llamamos *hobbies*.⁴⁹

En ese sentido, Marx fue un moderno en el sentido más baconiano del término: “La Época Moderna fue como un intento de excluir al hombre político, es decir, al hombre que actúa y habla, de la esfera pública, semejante a la exclusión que la antigüedad hizo del *homo faber*”.⁵⁰

6.8. La concepción de la alienación en términos de tiempo de trabajo. La recuperación de la praxis en el espacio público

Apartándonos un poco de las críticas de Arendt, tal vez encontremos un resquicio para mirar el problema en la conceptualización de la alienación que realiza Hegel,

⁴⁷ Hanna Arendt, *op. cit.* p. 98.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 111.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 127.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 177.

quien –a pesar de las críticas que le realizara Marx–⁵¹ no sólo considera el aspecto positivo del trabajo en términos de antropogénesis, sino que también considera el aspecto negativo del trabajo, como queda claro en los *Principios de la filosofía del derecho*, donde piensa la cuestión en términos de tiempo de trabajo:

De mis habilidades particulares, corporales o espirituales, de mis posibilidades de actividad puedo enajenar a otro producciones individuales y un uso de ellas limitado en el tiempo, porque con esta limitación se mantienen en una relación exterior con mi totalidad y universalidad. [Pero] Con la enajenación de todo mi tiempo concreto de trabajo y de la totalidad de mi producción, convertiría en propiedad de otro lo sustancial mismo, mi actividad y realidad universal, mi personalidad.⁵²

No se trata, entonces, de pensar que es posible el fin de la labor del cuerpo de los que trabajan, ni el control del cuerpo de los que no trabajan. De lo que se trata es de disponer del tiempo libre para abrir el espacio de la *praxis*.

Como expresa Arendt, la labor es insuperable, aunque mitigable enormemente, pero para ello se debe recuperar el ejercicio del espacio público a través de la *praxis* y recuperar la durabilidad del mundo a través del trabajo productivo de bienes de uso y no meramente de bienes de consumo.

La principal característica de esta vida específicamente humana (...) consiste en que en sí misma está llena siempre de hechos que en esencia se pueden contar como una historia, establecer una biografía; de esta vida, *βίος*, diferenciada del simple *ζῶε*, Aristóteles dijo que ‘de algún modo es una clase de *praxis*’.⁵³

La *praxis* supone la reconstrucción permanente del espacio público mediante el hablar y el actuar juntos, evitando el aislamiento. La inacción y el aislamiento posibilitan la violencia como fenómeno opuesto al poder que surge

⁵¹ Al respecto expresa Marx: “Hegel se coloca en el punto de vista de la Economía Política moderna. Concibe el trabajo como la esencia del hombre, que se prueba a sí misma: él sólo ve el aspecto positivo del trabajo, no su aspecto negativo. El trabajo es el devenir para sí del hombre dentro de la enajenación o como hombre enajenado. El único trabajo que Hegel conoce es el abstracto espiritual”, Marx, C., *Manuscritos...* p. 190.

⁵² Hegel, G. W. F., *Principios de la filosofía del derecho*, Buenos Aires, Sudamericana, 1975, p. 101.

⁵³ *Ibidem*, p. 111.

de la organización de la gente que actúa y habla.⁵⁴ “Actuar —expresa Arendt— significa tomar una iniciativa, comenzar, poner algo en movimiento”. En esta capacidad de iniciar algo nuevo consiste la libertad.

No es casual que el Libro I de la *Política* de Aristóteles se refiera a la esclavitud como medio de producción, al momento de explicar la economía doméstica, los diferentes tipos de crematística y el impacto que podría tener la crematística ilimitada para el equilibrio de la polis. Fue Aristóteles quien llamó la atención acerca del peligro que representa la concentración económica para el equilibrio de la polis.⁵⁵ También fue él quien distinguió las dimensiones de la actividad humana en *praxis* y *póiesis*. Para que el ciudadano pudiera realizar su actividad política en el espacio público, se requería que la satisfacción de las necesidades quedara en manos del trabajo de los esclavos. El ejercicio de actividades emancipadas de las necesidades por parte de algunos hombres requería del trabajo esclavo de otros hombres.

Al respecto es conveniente introducir otra mención de Hegel, más cercana —diacrónicamente— al pensamiento de Sen con respecto a la Guerra de Secesión:

La diferencia expuesta es la que existe entre un esclavo y el peón actual o el jornalero asalariado. El esclavo ateniense tenía quizás quehaceres más livianos y un trabajo más espiritual que normalmente nuestros criados, pero era sin embargo un esclavo porque toda la extensión de su actividad estaba enajenada a su señor.⁵⁶

⁵⁴ “El poder es lo que mantiene la existencia de la esfera pública, el potencial espacio de aparición entre los hombres que actúan y hablan. La palabra misma, su equivalente en griego *dynamis*, como el latino *potentia* con sus diversos derivados modernos o el alemán *Macht* (que procede de *mögen* y *möglich*, no de *machen*), indica su carácter ‘potencial’. Cabría decir que el poder es siempre un poder potencial y no una intercambiable, mensurable y confiable entidad como la fuerza. Mientras ésta es la cualidad natural de un individuo visto en aislamiento, el poder surge entre los hombres cuando actúan juntos y desaparece en el momento en que se dispersan.” Hanna Arendt, *op. cit.*, p. 223. “Lo que mantiene al pueblo unido después de que haya pasado el momento de la acción (lo que hoy día llamamos “organización”) y lo que, al mismo tiempo, el pueblo mantiene vivo al permanecer unido es el poder. Y quienquiera que, por las razones que sean, se aísla y no participa de ese estar unidos, sufre la pérdida de poder y queda impotente, por muy grande que sea su fuerza y válidas sus razones.” *Ibidem*, p. 224. “La esfera pública, el espacio dentro del mundo que necesitan los hombres para aparecer, es por lo tanto más específicamente “el trabajo del hombre” que el trabajo de sus manos o la labor de su cuerpo”. *Ibidem*, p. 230.

⁵⁵ Recordemos que menciona la historia de Tales y el monopolio de los molinos, para luego referirse a otros monopolios que tuvieron como resultado que la desmesura de los especuladores fuera castigada con el exilio. Cf. Aristóteles, *Política*, Madrid, Gredos, 1994, p. 77 y ss.

⁵⁶ G. W. F. Hegel, *op. cit.*, p. 102. En el §244 expresa: “La caída de una gran masa por debajo de un cierto nivel mínimo de subsistencia, que se regula por sí solo como el nivel necesario para

En línea con la perspectiva hegeliana sobre el aspecto negativo del trabajo, la salida se encuentra en la posibilidad de conseguir condiciones que posibiliten la disponibilidad de tiempo, a los efectos de la actividad libre, sea trabajo libre, sea praxis política. Precisamente, Rawls considera razonable agregar el tiempo libre a la lista de bienes primarios: “Siempre y cuando se tomen las debidas precauciones, podemos, en caso de ser necesario, alargar la lista para incluir en ella otros bienes; por ejemplo, el tiempo de ocio.”⁵⁷ En esa línea, puede considerarse que las iniciativas en términos de reducción de la jornada laboral para aumentar el empleo sería ir en el sentido correcto. Esta política se tomó en algunos países. Lamentablemente, lo que está ocurriendo a nivel global es todo lo contrario. No sólo hay desempleo forzoso, sino que se despide personal y se aumenta la jornada laboral de los que quedan por encima de las 8 horas diarias o 48 horas semanales, recurriendo al terror al desempleo.

6.9. La asignación universal por hijo en Argentina

Como expresáramos en otro trabajo, en el contexto actual de nuestro país puede ser discutible en algunos casos el ingreso ciudadano para los adultos, por el supuesto o eventual desincentivo al trabajo, uno de los argumentos

un miembro de la sociedad, y la pérdida consiguiente del sentimiento del derecho, de lo jurídico y del honor de existir por su propia actividad y trabajo, lleva al surgimiento de una plebe, que por su parte proporciona la mayor facilidad para que se concentren en pocas manos riquezas desproporcionadas.” *Ibidem*, p. 274.

⁵⁷ Rawls, John, *Liberalismo político*, p. 178. En esta sección de *Liberalismo político* responde algunas observaciones de Amartya Sen con respecto a la insuficiencia en la definición de los bienes primarios, atendiendo a las diferencias interpersonales de capacidad. Desde su punto de vista hay “cuatro clases de variaciones en las capacidades: a) variaciones en las capacidades morales e intelectuales; b) variaciones en las capacidades y habilidades físicas, incluidos los efectos de las enfermedades y de los accidentes sobre las habilidades o aptitudes naturales; c) variaciones en las concepciones que tienen del bien los ciudadanos (el hecho del pluralismo razonable); así como d) variaciones en los gustos y en las preferencias, aunque esas últimas son de menor profundidad”. A juicio de Rawls, la enumeración de bienes primarios que realiza es suficiente y constituye un mínimo propio del nivel constitucional para que las personas puedan ser “integrantes cooperadoras normales de la sociedad”. Si bien la lista de bienes primarios puede extenderse –como lo ejemplifica con el tiempo libre– mayores precisiones pueden darse en el nivel legislativo y, aún en el judicial, con mayor información sobre las circunstancias. Rawls, J., *Liberalismo político*, p. 180 y ss. Claramente, agregar el tiempo libre como bien primario no requiere evaluar circunstancias particulares. Sí puede considerarse a nivel legislativo cómo se lo distribuye.

principales contra el ingreso ciudadano. Pero no existen argumentos para negar un ingreso básico a niños y adolescentes, porque ellos no tienen que trabajar. Los niños y los adolescentes tienen que jugar y educarse para alcanzar un desarrollo cognitivo y moral, es decir, las capacidades para ejercer su libertad como ciudadanos. Sin embargo, el Estado extiende la escolaridad obligatoria pero no garantiza el cumplimiento efectivo de esos derechos. La gratuidad de la educación, en un contexto como el actual, es para una parte importante de la población un derecho abstracto más, insuficiente para lograr la inserción escolar. Si consideramos que en el conurbano bonaerense la *Encuesta Permanente de Hogares* exhibe año tras año que todavía hay más de trescientos mil jóvenes que ni estudian ni trabajan (los denominados “ni-ni”), en países como el nuestro el ingreso básico para niños y jóvenes en edad de educarse debería constituir el centro de una política social. De lo contrario, se seguirá reproduciendo la polarización social que conduce a que aquellos más desprotegidos consoliden su situación de vulnerabilidad de manera intergeneracional, además de otras consecuencias sociales indeseables, como las diferentes formas de anomia y manifestaciones de la violencia, en el contexto de una violencia e inseguridad estructurales.⁵⁸ En tal sentido, *la asignación universal por hijo* que propone desde hace años la CTA en nuestro país me parece un punto de partida para la fundamentación del ingreso de ciudadanía en términos de la generación de mejores capacidades.⁵⁹

⁵⁸ Debe asumirse que debe agregarse a las formas en que tradicionalmente la sociología trató la anomia, la anomia por falta de desarrollo moral. Al respecto nos referimos en “Ciudadanía, desarrollo moral y educación en derechos humanos”. Asimismo, deberían tenerse en cuenta algunos datos duros de la realidad: los estudios de especialistas como Elías Neuman o Raúl Zaffaroni muestran que la población carcelaria está compuesta en su mayoría por jóvenes pertenecientes a los sectores sociales más postergados. Cada joven privado de libertad, sea procesado o condenado, costaba al erario público a principios del año 2008 \$2.400.-, (mientras que los presos en cárceles de alta seguridad costaban más de \$4.000.-). Por eso saludamos la iniciativa del movimiento Libres del Sur de presentar –a través de la diputada Victoria Donda– un proyecto de Ley Nacional de Juventud que contempla entre sus puntos más importantes, crear un sistema nacional de salud juvenil (todos y todas los jóvenes que no tengan seguro de salud podrán solicitar su inclusión en cualquier obra social existente en el registro nacional de obras sociales), promover y poner en marcha las medidas y políticas que permitan a los jóvenes el acceso a la vivienda y a fuentes de crédito, otorgando prioridad a los jóvenes de bajos recursos económicos; la creación de una defensoría juvenil; garantizar el primer empleo y control para eliminar el trabajo en negro de los y las jóvenes, entre otras propuestas.

⁵⁹ La nueva Ley Nacional de Educación establece la obligatoriedad de la escuela media. Pero sabemos que la gratuidad es insuficiente para acceder. Ya existió una experiencia de subsidio para

Luego de publicarse estas páginas por primera vez, la Presidente de la Nación estableció la Asignación Universal por Hijo, la cual fue haciéndose paulatinamente más inclusiva, con un impacto notable en la inserción educativa de quienes accedieron a este derecho.⁶⁰

los estudiantes secundarios en la Provincia de Buenos Aires. Sobre la misma se dijeron muchas cosas con respecto al desvío que hicieron algunos jóvenes del destino del dinero de ese subsidio: comprar indumentaria, utilizar ese dinero para la alimentación de la familia. Obviamente, no parece razonable condenar esos desvíos en contextos de penuria económica. Desde mi punto de vista, si al menos una parte esos jóvenes pudo acceder a la educación, ese subsidio se justifica. Conocí excelentes estudiantes universitarios que pudieron terminar la escuela media gracias a ese subsidio.

⁶⁰ Sobre el impacto en la educación puede verse el estudio “Análisis de los primeros impactos en el sector educación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en la Provincia de Buenos Aires”, coordinado por Nora Gluz e Inés Moyano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, el cual toma el período diciembre 2010 a julio de 2011. El mismo está disponible en la página www.ungs.edu.ar

Capítulo 7

Incertidumbre y desconfianza.

Los gurúes económicos: ¿Predicción o *lobbying*?¹

7.1. Introducción

Otra de las ficciones que posibilitan la manipulación de las elecciones en el mercado es la supuesta capacidad predictiva que tienen determinados economistas mediáticos. Como vimos en el Capítulo 1, la economía como disciplina científica tiene serias dificultades para explicar y predecir, debido a la complejidad de su objeto, la multiplicidad de variables y la reducción de los factores y actores relevantes a aquellos que la propia teoría considera relevantes, incurriendo en una circularidad que tira abajo la teoría apenas la empiria impone algún elemento no contemplado o dejado de lado. En el presente capítulo veremos que esas dificultades metodológicas son aprovechadas de manera espuria por consultores al servicio de intereses particulares que pretenden orientar el comportamiento en el mercado, lo cual no se corresponde con lo que las comunidades científicas consideran presupuestos valorativos de toda investigación: la honestidad intelectual y la veracidad. Su práctica deshonesta se sostiene en el Teorema de Thomas que expone con tanta claridad Robert Merton en *Teoría y estructura sociales*, sobre el que volveremos luego: “si los individuos definen las situaciones como reales, son reales en sus consecuencias”.

Por ello, realizamos una nueva aproximación a la cuestión de la confianza en el entendimiento de que debería constituir una preocupación central en el

¹ El presente capítulo fue publicado en su versión original como Javier Flax, “Construcción institucional de confianza”, en *Cuadernos de Ética*, Vol. 21, N°34, 2006.

ámbito de la ética reflexiva, particularmente en la ética de la economía. Si toda sociedad requiere un piso de confianza para asegurar una interacción social fluida, ese suelo no se verifica en nuestra sociedad, en la que existe un deterioro muy extendido de la confianza en las instituciones que se traduce en desazón e incertidumbre. Atendiendo a las dificultades que conlleva la recuperación de la confianza, nos ocuparemos de la construcción institucional de la misma desde una perspectiva sistémica, como uno de los posibles enfoques sobre la cuestión. Desde nuestra perspectiva, la solución a los abusos, posibilitados por asimetrías de información, no se resuelve meramente mediante recomendaciones éticas o mediante juicios morales sobre comportamientos inescrupulosos. Esos abusos pueden prevenirse mediante el mejoramiento de la calidad institucional y el acceso a la información pública. Ejemplificamos nuestro punto de vista a través de un caso que muestra que es posible la construcción de indicadores de confiabilidad que permitan contrastar información para ayudar a autorregular sistemas de confianza e inmunizar a los afectados contra la generación artificial de desconfianza.

Efectivamente, como lo considera el propio Karl Popper en *Sociedad abierta, universo abierto*, la investigación científica tiene supuestos valorativos². En ese sentido, no puede renunciarse a examinar los supuestos éticos de la actividad científica, en este caso, los de la economía, la cual está lejos de ser neutralmente valorativa.³

A pesar del escepticismo sobre la ética de la economía, la misma viene creciendo sostenidamente en los últimos años. Es bien sabido que para autores como Adam Smith o James Mill, fundadores de diferentes etapas de la economía política, la economía era una disciplina inescindible de la moral o a lo sumo estaba articulada con ella. Pero con el tiempo, la economía se fue transformando en una disciplina positivista con pretensiones de ciencia cuasi natural y, como tal, neutralmente valorativa. De todos modos, nunca está de más señalar la distinción entre una ética *en* la economía y una ética *de* la economía. En el primer caso se trata de las políticas o de los comportamientos efectivos en el campo de los desempeños económicos, comportamientos que pueden ser deseables o indeseables. En el segundo caso, nos referimos a la reflexión ética, a partir de

² Popper, Karl, *Sociedad abierta, universo abierto*. Madrid, Tecnos, 1984.

³ Al respecto nos referimos en Javier Flax, “El decisionismo valorativo: entre las instancias últimas y la racionalidad crítica” en *Cuadernos de Ética* N°17, Buenos Aires, 1994, donde tratamos el enfoque que Max Weber realiza al respecto, particularmente en “Los juicios de valor en ciencia social” y “La objetividad del conocimiento en las ciencias y las políticas sociales”, publicados como *Ensayos metodológicos*, Barcelona, Península, 1984.

la cual se pueden establecer aquellos criterios desde los cuales evaluar como deseables o indeseables los comportamientos y las políticas y, en consecuencia, establecer las orientaciones adecuadas. En ese sentido, la ética reflexiva posibilita la crítica de la economía, sea de los comportamientos y políticas, como de la propia economía como disciplina positiva.

Desde la década del 70 –probablemente por la misma recuperación de la ética como disciplina reflexiva con capacidad de fundamentación y crítica– fueron creciendo los estudios sobre ética y economía, particularmente aquellos referidos a ética empresarial, ética y negocios, responsabilidad social de las empresas. En algunos casos, se trata de iniciativas genuinas y, en otros, se trata claramente de estrategias de *marketing* de compañías que pretenden ganar o recuperar prestigio o buena reputación. En el caso de las iniciativas genuinas, están muy extendidos algunos enfoques que tienden a la elaboración de recomendaciones hacia actores económicos privilegiados para que actúen con responsabilidad y se hagan cargo de prever y evitar los efectos indeseables de sus emprendimientos, se trate de abusos hacia sus empleados, deterioro del ambiente, defraudación de accionistas o publicidad maliciosa. En esa línea, quizás una de las iniciativas más logradas –como propuesta– es el Pacto Global propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el objeto de orientar el comportamiento empresarial desde la mera perspectiva cortoplacista de crecimiento y toma rápida de ganancias, hacia otra más integral como la del desarrollo humano. Desde nuestra perspectiva, ese tipo de enfoques deberían reforzar los contextos institucionales, si se pretende una modificación efectiva de las prácticas que no corra el riesgo de distorsionarse en moralina o, lo que es peor, en discurso funcional para los simulacros de responsabilidad social de grupos económicos “a los que les interesa el país”, pero maltratan a su población.

En la línea institucionalista señalada, este trabajo pretende aproximarse al problema de la desconfianza –y la consecuente incertidumbre–, en tanto dificulta la interacción social y se convierte en un obstáculo para un desarrollo sustentable y humano. Toda sociedad requiere un piso de confianza –en el doble sentido de un mínimo y de un suelo– para asegurar una interacción social fluida. Este piso no se verifica en nuestro país, en el que existe una pérdida muy extendida de la confianza en las instituciones. Ese deterioro se traduce en comportamientos “anómicos bobos” que realimentan una espiral decadente.⁴

⁴ No podemos dejar de mencionar que un trabajo señero sobre la tendencia a la ilegalidad de los argentinos es *Un país al margen de la ley*, libro que Carlos Santiago Nino publicara en 1992 y del que existe una reciente reedición. Es allí donde Nino desarrolla su tesis de la “anomia boba” como un obstáculo central para el desarrollo argentino.

De lo que se trata, entonces, es de indagar cuáles son los recursos adecuados para construir confianza y qué tipo de confianza se requiere generar. En este capítulo nos referiremos a la confianza institucional como confianza sistémica que para instalarse y consolidarse, requiere de indicadores accesibles a todo el público y no solamente a aquellos actores privilegiados que pueden abusar de la asimetría de información para beneficios individuales o sectoriales espurios, realimentando la desconfianza en las instituciones del Estado y del mercado.

La confianza es un valor fundamental para la buena interacción social y su estudio debería ser central. Sin embargo, este “cemento de la sociedad” no es suficientemente tenido en cuenta desde la filosofía práctica –sea desde la ética, sea desde la filosofía política– aunque existen en los últimos años varias aproximaciones a la cuestión.⁵ Dado que el fenómeno de la confianza puede tener diferentes abordajes y enfoques complementarios, inabarcables en un trabajo de estas dimensiones, se realizará una aproximación que tenga en cuenta algunos antecedentes teóricos, pero que se detenga en el problema de la *confianza institucional* en nuestro país, de manera tal que la indagación cumpla con el requisito de pertinencia, para lo cual nos centraremos en el abordaje sistémico como uno de los posibles enfoques para la construcción de confianza en una sociedad que desconfía de sus instituciones.

Efectivamente, la falta de calidad de algunas instituciones fundamentales se traduce en la falta de confianza en las mismas. Esa falta de calidad institucional tiene como correlatos empíricamente verificados, las dificultades para el desenvolvimiento en el mercado, los obstáculos para la gobernabilidad en el Estado de derecho y, sobre todo, las situaciones de inequidad que perjudican

⁵ Pensamos, entre otros, en algunos aportes recogidos en *Construir confianza*, compilado por Adela Cortina, Madrid, Trotta, 2003. Una obra importante sobre la importancia de la confianza como virtud social para generar bienestar es el libro *Confianza* de Francis Fukuyama. Más allá de las diferencias que puedan tenerse con algunas líneas del pensamiento de Fukuyama, esa obra tiene una serie de cualidades, en especial por el relevamiento que realiza del impacto de la confianza y de la desconfianza en diferentes culturas. Referirnos a la misma excede el marco del presente trabajo, sin embargo no queremos dejar de mencionar que se aparta explícitamente del individualismo metodológico de la sociedad meramente contractual para asumir la perspectiva comunitaria de la sociabilidad espontánea y el capital social consecuente. Para tomar alguna definición como muestra del enfoque de la obra: “La capacidad de asociación depende del grado en que los integrantes de una comunidad comparten normas y valores, así como de su facilidad para subordinar los intereses individuales a los más amplios del grupo. A partir de esos valores compartidos nace la confianza, y la confianza, como veremos, tiene un valor económico amplio y mensurable.” Fukuyama, Francis, *Confianza*, Buenos Aires, Sudamericana, 1996.

a los sectores más débiles de la sociedad, aumentando la desigualdad social. En consecuencia, el desafío para la teoría y para las prácticas sociales es buscar los modos de reconstruir o construir –según sea el caso– la confianza en las instituciones a través del mejoramiento de las mismas, para lo cual el acceso a la información pública es una condición imprescindible.

Como dijimos, en la medida en que se requiere hacer un recorte, se abordará el fenómeno de la confianza desde un enfoque funcionalista y sistémico, complementado con algunos enfoques de la teoría de la elección racional y enfoques más prescriptivos del campo de la ética. Por esta razón, se distinguirá la confianza interpersonal de la confianza sistémica como mecanismo para reducir la complejidad y la incertidumbre, a partir de cuya conceptualización se abordará la cuestión de la confianza institucional.

En una primera parte, se realizará una breve caracterización histórica del fenómeno de la desconfianza en algunos filósofos paradigmáticos para luego entrar en la perspectiva sistémica institucional y ejemplificarla con algunas situaciones de la actualidad.

Para ilustrarlo, se tratará el caso del Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) que el Banco Central comenzó a implementar en 2004. A fin de que se pueda comprender la construcción de calidad institucional y el aumento de confianza que implica, se expondrá previamente el ejercicio de *lobbismo* encubierto que pueden –y suelen– realizar algunos operadores de mercado ante la ausencia de una confianza institucional elemental. En ese contexto, se pondrá de manifiesto el aumento de confianza institucional, a partir de indicadores transparentes como los que proporciona el Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) del Banco Central de la República Argentina.

7.2. La falta de confianza en las instituciones

Un estudio publicado en el año 2005, *Argentina, una sociedad anómica*⁶, se ocupa de constatar con el rigor de las ciencias sociales duras, el estado de opinión de los argentinos con respecto a sus instituciones fundamentales en ese momento. Mediante encuestas e indicadores cuali-cuantitativos sumamente desagregados, se intenta verificar –a través de una amplia muestra– aquello sobre lo que se viene insistiendo como uno de los mayores obstáculos para el crecimiento de

⁶ Hernández, Antonio María; Zovatto, Daniel y Mora y Araujo, Manuel, *Argentina, una sociedad anómica. Encuesta de cultura constitucional*, México, UNAM, 2005.

nuestra economía, el desarrollo de nuestro país y el aumento de la justicia distributiva: nuestra peligrosa tendencia a la ilegalidad. Baste señalar, en este contexto, que la percepción de la población es que quienes tienen que velar por el cumplimiento de las normas y quienes tienen las mayores responsabilidades institucionales aparecen como aquellos que incurren en las mayores inobservancias. La consecuencia inmediata y previsible de esta situación es la pérdida de confianza en esas instituciones. Al respecto, el estudio presenta una serie de cuadros que reflejan los resultados de las encuestas organizados a la manera de un *ranking* de confianza en las instituciones.

Resulta claro que hay un trecho por recorrer para la consolidación del Estado de derecho, tanto por parte del Estado, como por parte de la sociedad civil. Esta situación se traduce claramente en falta de previsibilidad y de seguridad jurídica, la cual obedece a los abusos de poder que puedan realizar algunos funcionarios y a las carencias de recursos para la administración de justicia. También obedece a la falta de continuidad jurídica debida a la falta de consensos duraderos y a los cambios continuos en la legislación. Es por ello que el ganador del premio Nobel en Economía en el año 2004, Finn Kydland, puede afirmar que la “Argentina padece la enfermedad de la inconsistencia”.

No es casual que Finn Kydland, oriundo de Noruega, pueda tener una claridad sobre la influencia institucional en los procesos económicos, de la cual nuestros economistas, empresarios y dirigentes políticos no se hacen cargo debidamente. En el momento de emitir ese juicio —en el año 2004— Noruega estaba entre los diez países con menor percepción de corrupción en el *ranking* elaborado por Transparencia Internacional, mientras nuestro país se ubicaba en el puesto 108. A esta altura, referirse a ese *ranking* parece un ejercicio trillado y eso es parte del problema. Se produce una naturalización o acostumbramiento peligroso en varios sentidos. Pero lo más peligroso tal vez sea que no nos permite realizar un ejercicio reflexivo sobre nuestra condición, porque el acostumbramiento se transforma en un obstáculo cognitivo. Por eso a un economista proveniente de otra cultura le resulta evidente que la falta de calidad institucional sea el mayor freno para nuestro desarrollo. A su juicio, el problema de Argentina pasa por las expectativas, lo que equivale a decir las expectativas negativas, la falta de expectativas o la desconfianza.

No es casualidad tampoco que los países nórdicos de Europa —Finlandia, Dinamarca, Islandia, Suecia y Noruega— tengan la menor corrupción interna y sean Estados que, al mismo tiempo, cuentan con la confianza de la ciudadanía. Por esas tierras, los poderes del Estado —incluidos la administración de justicia

y la administración pública— y las instituciones económicas no resultan ajenas a la ciudadanía, sino que son asumidas como propias por la población. Por estas tierras, en cambio, la población no termina de constituirse en ciudadanía activa, en parte porque las instituciones del Estado le resultan ajenas, porque no llegan a ser efectivamente públicas, cuestión que esbozaremos en el último apartado de este capítulo.

Por supuesto, no tenemos la pretensión de que Argentina pueda ni deba imitar las instituciones de Noruega. Sencillamente realizamos la comparación para poner de manifiesto la importancia de la calidad institucional. Aunque tenemos en claro que no se trata de trasladar instituciones, tampoco podemos renunciar a transformar las existentes siguiendo algunas orientaciones elementales. Alguna literatura sobre la calidad institucional en nuestro país le da un peso tan grande a la herencia cultural, que parecería que estamos frente a un determinismo histórico. En este punto, habría que invertir la cuestión: ¿nos condena nuestra historia a continuar así? Desde mi punto de vista, la respuesta es negativa. Siguiendo algunos de los juicios de Alexis de Tocqueville en *La democracia en América*, la costumbre es un enorme condicionante, pero se puede transformar mediante la construcción de una moral social que convierta las arquitecturas institucionales meramente formales en prácticas efectivas.⁷

Se requiere comprender que sin una ética básica compartida por todos, que asegure un piso de confianza —más acá de los intereses contrapuestos y de las diversas concepciones del bien— y que garantice una cooperación social elemental es inviable la sociabilidad y, en consecuencia, se hace impracticable el desenvolvimiento en el mercado. En este punto, hay que pensar en términos de una acción recíproca entre cambios institucionales y prácticas sociales. Cuando esa moral mínima compartida no existe, se hace imperiosa su construcción. Desde la perspectiva de la teoría de la acción colectiva, Jon Elster considera que una vía para transitar desde la anomia a la cooperación social llegará por un refuerzo recíproco de diferentes motivaciones. Como en una sociedad conviven diferentes tipos de motivaciones de la acción social, los kantianos —es decir, quienes actúan de un modo incondicional o independiente de las consecuencias o beneficios— serán quienes harán el papel de desencadenantes o catalizadores; los utilitarios los seguirán con el objeto de aumentar el beneficio social y el resto los seguirá por una conducta imitativa.⁸ Pero está claro que no se trata meramente

⁷ Tratamos este punto en “Tocqueville: la transición hacia una democracia participativa”. En *Páginas de Filosofía* año II, N°2, Universidad del Comahue, 1992.

⁸ Elster, Jon, *Tuercas y tornillos*, Barcelona, Gedisa, 1991, cf. pp. 132 y ss.

de tener en cuenta cómo inciden los comportamientos individuales en la acción colectiva y en la moral social. Se requiere cristalizar esos comportamientos en correlatos institucionales que realicen el proceso de transformación hacia un Estado y una sociedad con mayor calidad institucional. Para ello se requiere disponer —como veremos— de indicadores de confianza sistémica que permitan orientar los comportamientos individuales y colectivos, en tanto ciudadanos y como actores del mercado.

7.3. Un marco histórico para la cuestión de la confianza institucional. Los enfoques alternativos de Hobbes y Hume

Retomar esta aproximación es relevante porque en autores modernos como Thomas Hobbes y David Hume encontramos un tratamiento conceptual de la cuestión de la confianza y la desconfianza que se traduce en dos enfoques paradigmáticos y alternativos que se mantienen como tales hasta la fecha, se reconozca o no su origen, tal como vimos en el Capítulo 2. Obviamente, en este contexto, adquieren otra significación y merece retomarse la cuestión.

En primer lugar, no podemos dejar de mencionar la importancia que tiene para Hobbes la desconfianza en la génesis y en la realimentación de la conflictividad social. Si para este autor la competencia por bienes escasos o por los mismos bienes conduce a la guerra, la desconfianza impide alcanzar un acuerdo para resolver la conflictividad extrema y posibilitar una interacción social pacífica. Para Hobbes, la única manera de romper la lógica de la desconfianza y la incertidumbre consecuente consiste en establecer una autoridad que monopolice la capacidad legislativa y administrativa y tenga el monopolio de la fuerza para lograr el cumplimiento de todos los contratos, tanto del contrato social como de los contratos entre particulares. En este contexto, la desconfianza ya aparece como la combinación de un déficit cognitivo para anticipar la conducta de un posible competidor y la carencia de un contexto institucional que minimice las consecuencias indeseables de ese déficit de información. La pregunta que le hacemos al planteo hobbesiano es: ¿por qué habría de confiarse en la autoridad soberana? ¿Qué garantías tenemos de que no cometería abusos, abusos que pueden ir desde la manipulación de la legalidad y la restricción de las libertades hasta las inequidades que pueden surgir de manipular los resortes económicos a su alcance? Desde nuestro punto de vista la respuesta hobbesiana no logra

solucionar el problema de las expectativas negativas que tienen los actores sociales.⁹

En un sentido inverso al pesimismo hobbesiano, pocos años más tarde, el escepticismo de David Hume alcanza un planteo alternativo. Hume plantea un cuadro de situación diferente, en el cual frente a la escasez de bienes se genera un proceso de aprendizaje social que produce una autolimitación del propio interés. Este aprendizaje culmina en la construcción de instituciones que son condición de posibilidad para la organización de cualquier sociedad. En este caso, la institución que nos interesa es la promesa, una de las tres normas fundamentales planteadas por Hume.¹⁰ La confiabilidad en las promesas es posibilitada por el aprendizaje social y es condición de posibilidad para la confiabilidad en cualquier contrato, particularmente en el contrato social. Todos los contratos suponen la promesa y la confiabilidad en su cumplimiento, antes de llegar a la última *ratio* del ejercicio del poder coercitivo del Estado. En general, no se firmarían contratos si no se tuviera en general la expectativa de su cumplimiento. Esta institucionalidad generada en las prácticas sociales John Rawls la denominará en 1955 “regla constitutiva” en su artículo bisagra “Dos concepciones de regla”.¹¹ Luego, John Searle (1969) considerará que un hecho bruto —una pelota pasando una línea— se convierte en un hecho institucional en virtud de las reglas constitutivas. Se trata de aquellas reglas que definen un juego y sin las cuales es imposible jugar. Si queremos jugar el *play* de la competencia, previamente debemos respetar las reglas del *game*, porque sin esa cooperación institucional básica es imposible jugarlo. Eventualmente, volver al Capítulo 2 permite vincular mejor los asuntos tratados sin incurrir en más reiteraciones.

La pérdida de calidad institucional del Estado argentino es ya un lugar común, pero a ello hay que agregar que la baja calidad institucional es sinónimo de incertidumbre y son conocidas las correlaciones que establece el PNUD entre la baja calidad institucional y el subdesarrollo. Para revertir las cosas el propio

⁹ Podemos ilustrar lo dicho con una cita de Hobbes: “El modo más razonable de protegerse contra esa desconfianza que los hombres se inspiran mutuamente es la previsión, esto es, controlar, ya sea por la fuerza, ya con estratagemas, a tantas personas como sea posible, hasta lograr que nadie tenga poder suficiente para poner en peligro el poder propio.” Hobbes, Thomas, *Leviathan*, Madrid, Alianza, 1992, Cap. XIII, p. 106.

¹⁰ Al respecto nos referimos en Javier Flax “La institución de la obligación en oposición a la ‘Ley de Hume’, en Cragolini, Mónica y Maliandi, Ricardo, (comps.) *La razón y el minotauro*, Buenos Aires, Almagesto, 1998.

¹¹ Puede verse Rawls, John, “Dos concepciones de regla” en Foot, Philippa, *Teorías sobre la ética*, México, FCE, 1974. Searle, John, *Actos del habla*, Madrid, Cátedra, 1986.

Estado, como actor principal, debe hacerse confiable si espera reciprocidad y ello supone mejorar su calidad institucional.

7.4. El aumento de la desconfianza y la inseguridad global

A pesar de los instrumentos que brindan una y otra teoría para estabilizar las expectativas y facilitar la interacción social, el hecho objetivo es que existen incumplimientos del mismísimo contrato social y de contratos entre particulares, los cuales se firman con la expectativa de su incumplimiento por una de las partes, defraudando la confianza o realizando un abuso de confianza. De la magnitud y de la iteración de los incumplimientos depende el aumento de la incertidumbre y la desconfianza. Estos incumplimientos se pueden producir como transgresiones a las normas o como defraudaciones de confianza que no incurren en la ilegalidad. En cualquier caso, destruyen la condición de posibilidad para la reducción de la incertidumbre del complejo sistema social y, con ello, conducen al aumento de la ineficiencia de la interacción social, al punto de poner en peligro la sociabilidad misma mediante la multiplicación de conflictos e inseguridades de todo tipo. Como lo señalan trabajos recientes de autores de la talla de Adela Cortina, Amartya Sen o Manuel Castells, la pérdida de confianza en el Estado y en los grandes actores económicos no es solamente un fenómeno de los países en vías de desarrollo, sino que se extiende a países cuya calidad institucional parecía fuera de discusión, con los riesgos que supone para los propios países y para el mayor deterioro del intercambio global y para el aumento de la pobreza y de las desigualdades.¹² Esto se agrava si se piensa que los sistemas legales son nacionales y los Estados consolidados –que pretenden haber abandonado sus raíces colonialistas– tienen dificultades para poner en caja casos de soborno transnacional y de capitalismo predatorio, con el consecuente aumento de la desconfianza, la incertidumbre, los conflictos y la inseguridad global.

7.5. Los diferentes niveles de análisis de la confianza

Parece claro que las personas, las organizaciones y las naciones tienen enormes dificultades para desenvolverse si no existe un piso de confianza. La confianza constituye el suelo institucional básico para el desenvolvimiento fluido de las relaciones humanas y la interacción organizacional eficiente.

¹² Véase Cortina, Adela, (comp.) *Construir confianza*, Madrid, Trotta, 2003.

El problema de la confianza y la desconfianza, con la certeza y la incertidumbre correlativas, se puede analizar en tres niveles que interactúan entre sí aumentando la complejidad que tiene cada una de las instancias. Para ello reorganizaremos algunos elementos del enfoque sistémico de Luhmann –quien se ocupa del problema de la confianza en el libro homónimo– aunque sin seguirlo al pie de la letra.¹³ Los tres niveles de análisis son:

- el individual (personal)
- el subsistémico u organizacional (interpersonal)
- el sistémico (de las instituciones políticas y económicas)

De acuerdo con los intereses de la indagación –o de nuestra necesidad de reducir la incertidumbre– se puede enfocar el análisis desde cada uno de los niveles, incorporando los otros, sin perder de vista que la confianza al interior de un subsistema puede traducirse en desconfianza sistémica.

7.5.1-Sobre el nivel individual diremos solamente que al fenómeno de la desconfianza se puede acceder desde una perspectiva psicológica y fijar la génesis de la desconfianza o la confianza en características de personalidad. Si bien este tipo de enfoque es relevante, por el tipo de objeto de nuestra indagación en este nivel, nos interesa más bien un tipo de enfoque como el que plantea la perspectiva individualista metodológica de la teoría de los juegos –paradigmáticamente con el “dilema del prisionero”– en tanto la propia elección depende de una confianza o desconfianza basada en la certeza o la incertidumbre en la elección de la contraparte en el juego que puede convertirse en cooperador o en competidor con resultados muy diferentes. Desde esta perspectiva, la confianza o desconfianza personal es ya una relación social.

7.5.2-Esta perspectiva interactiva nos conduce inmediatamente a la interacción en el nivel *meso* de las organizaciones, tanto en el ámbito intraorganizacional como en el interorganizacional. Más allá de sus reglamentos y sus modalidades organizacionales, toda organización necesita de un mínimo de confianza para funcionar. Más aún, las organizaciones cooperativas autogestivas se basan en la confianza. Si bien la ideología neoliberal existente –el “pensamiento único”– no

¹³ En el Capítulo 5 recurrimos a la comparación entre la teoría pura de los clubes y la teoría social de los clubes para abordar la cuestión de la institución y la destrucción de la confianza.

da cabida al cooperativismo, este sigue vivo y una de sus máximas expresiones es la experiencia de Linux¹⁴. Saliendo de estos “casos raros” –para algunos– pero existentes, no hay más que pensar que, en un sistema jerárquico, un jefe también necesita confiar en sus subordinados para delegar tareas y, si existe una reciprocidad, es más fácil la colaboración. Asimismo, la división del trabajo supone confiar en que cada uno cumplirá con su parte. Por supuesto, no se trata de una confianza ciega, ni de un cheque en blanco. Acá podría incluirse el discutible dicho que expresa que “el hombre es bueno, pero si es controlado es mejor”. Ahora bien, si en cada paso hay que operar controles, la organización se convertiría en una maquinaria pesada e ineficiente. La confianza posibilita bajar los costos de coordinación y aumentar la eficiencia interorganizacional bajo la certeza del cumplimiento. Brinda un grado de seguridad sobre la probabilidad de cumplimiento de las expectativas puestas en el comportamiento de los otros actores. Los ajustes deberán producirse cuando exista una decepción o una defraudación de las expectativas pero, luego del ajuste, se deberá volver a confiar. El problema se genera cuando los desajustes se reiteran y los conflictos cobran mayor dimensión. Los incumplimientos de una u otra parte pueden generar una desconfianza difícil de revertir, poniendo en peligro la organización.

Asimismo, la interacción interorganizacional supone una apuesta a la confianza. Esto está claro en un contexto de intercambios cooperativos en los cuales las organizaciones complementan sus fuerzas. Pero también es necesaria la confianza en un contexto competitivo. Como expresa Adela Cortina, la economía depende tanto del capital físico y del capital humano como del capital social, el cual no por intangible es menos importante que los otros. Desde su punto de vista, la complejidad del entorno requiere reducirse mediante la construcción del capital social, es decir, mediante la construcción de redes de confianza. Y, en caso de conflicto, resulta conveniente recurrir a mecanismos de negociación y mediación que suponen construcción de confianza, antes que a soluciones judiciales altamente ineficaces y costosas.¹⁵ Desde nuestro punto de vista, orientarse en uno u otro sentido hace la diferencia entre dos tipos de capitalismo: un capitalismo como el renano –sin

¹⁴ Recordemos que Linux es el sistema operativo abierto creado por el entonces joven estudiante Linus Torvalds, quien lo puso de manera pública y gratuita en internet a disposición de cualquiera, con la consigna de que quienes lo utilizaran subieran a su vez a la red sus innovaciones de manera gratuita, estableciendo una interacción cooperativa. Actualmente existe, por ejemplo, un paquete denominado Open Office, que tiene las mismas prestaciones que un paquete bajo licencia de Microsoft, sin costo de licencia para los usuarios.

¹⁵ Cf. Cortina, Adela, *Construir confianza*, p. 26.

idealizarlo, pero que mantiene el Estado social, como lo hace aún más el nórdico— y el capitalismo recontra-enano norteamericano, depredador del planeta.

Acá volvemos al punto de partida humeano: si se puede jugar a competir es porque hay un campo de juego y unas reglas fundamentales que se requiere respetar. La falta de información o la incertidumbre forman parte de los juegos bajo incertidumbre, pero esa incertidumbre deber ser reducida mediante reglas en las que se puede confiar. Ese es el piso institucional de la confianza. Si se destruye ese suelo, la competencia en el mercado se convierte en un ejercicio de violencias.

7.5.3- Llegamos entonces al nivel sistémico que incluye tanto a las instituciones jurídico-políticas como al propio mercado. En este contexto, Luhmann considera la confianza una operación de la voluntad de reducción de la complejidad que busca justificarse en claves objetivas. Al respecto afirma que “la confianza siempre extrapola a partir de la evidencia disponible; es, como Simmel indica, una combinación de conocimiento e ignorancia.”¹⁶

Antes de introducirnos en el enfoque de Luhmann queremos hacer una referencia a la complejidad de los sistemas dinámicos que en el caso de los sistemas sociales, son más complejos y con un nivel de incertidumbre mayor que el de los sistemas naturales. La complejidad del sistema social en las sociedades abiertas y pluralistas agrega la libertad y consecuente imprevisibilidad de los actores a la complejidad de la multiplicidad e inestabilidad de los factores. Por eso resulta sumamente difícil realizar previsiones, por más que se recurra a modelos matematizados de múltiples variables y a la estabilización de variables mediante la cláusula *ceteris paribus*. Si la complejidad es tan grande y la incertidumbre consecuente dificulta las decisiones, al menos, se requiere no aumentar la complejidad innecesariamente.

Como no se puede anticipar el movimiento de los competidores al momento de planificar los propios cursos de acción, esa planificación debe tener la ductilidad suficiente para adecuarse sobre la marcha y pasar al plan *b* o al plan *c* según se necesite, en la medida en que cambie el *play* del competidor. Pero el mayor problema se produce cuando el *game* y sus reglas no son estables. Esto genera una incertidumbre de otra índole. La incertidumbre que genera la degradación de las instituciones produce una espiral descendente de desconfianza difícil de revertir.

Entrando ya en Luhmann, podemos decir que su enfoque coincide con el planteo weberiano básico que hace del sistema institucional una instancia necesaria para darle alguna previsibilidad a la interacción social. Por ello, frente a la incerti-

¹⁶ Luhmann, Niklas, *Confianza*, Barcelona, Anthropos, 1996, p. 43.

dumbre que genera la complejidad, pone como ejemplos de confianza sistémica el dinero, la verdad y el poder político legítimo. Se supone que la institucionalización de la confianza a través de estos dispositivos es necesaria para reducir la complejidad y aumentar la eficiencia de la interacción social. En consecuencia, la confianza es condición de posibilidad de estas instituciones y sin ellas la complejidad y la conflictividad aumentan a límites intolerables. En los tres casos se reemplaza la confianza en las personas y se pone la confianza en el sistema institucional.

La institucionalización de la verdad como veracidad posibilita la interacción comunicativa y, a su vez, la existencia de la autoridad funcional de los profesionales y expertos permite confiar en su ciencia o experticia más allá de la confianza personal. La confianza en el valor del dinero facilita el intercambio, las transacciones a futuro, la acumulación y las inversiones. La confianza política apunta a la legitimidad como creencia en la legitimidad sostenida por Weber, la cual no es ni más ni menos que la aceptabilidad y el reconocimiento basados en la confianza. Si las políticas de gobierno requieren confianza, las políticas de Estado de larga duración requieren aún más confianza en el cumplimiento de los acuerdos. En síntesis, la confianza permite expandir el horizonte temporal y salir del oportunismo y del cortoplacismo. Si hay confianza, es posible responder a la multiplicidad de demandas de los diferentes sectores sociales de manera ordenada, estableciendo prioridades.

Ahora bien, como argentinos sabemos de las dificultades para construir la confiabilidad sistémica y de la facilidad para destruirla. La inestable confianza sistémica en el valor del dinero, de la verdad y del poder político legítimo fue decepcionada o defraudada una y otra vez, imposibilitando establecer una confianza sistémica que permita proyectar a largo plazo tanto al Estado como a los actores de la sociedad civil. De allí la afirmación de que no somos previsibles. Por supuesto, podríamos consolarnos pensando que estas dificultades no son privativas de los argentinos y de nuestra tendencia a la ilegalidad, a la excepcionalidad, a la transgresión y a la anomia boba.

7.6. El Teorema de Thomas, la calidad institucional y el *lobbismo* encubierto

Resulta pertinente hablar sobre el concepto de las “profecías que se cumplen a sí mismas”, utilizado una y otra vez para ejemplificar las dificultades de las predicciones en ciencias sociales. Si esas dinámicas sociales son posibles, es

precisamente en aquellos contextos en los cuales se padece una carencia de confianza sistémica. Si existe confianza sistémica no alcanza un rumor para generar una corrida bancaria y una debacle financiera. Detengámonos un poco más en el clásico trabajo de Robert Merton, en el que se lamenta del poco conocimiento que hay fuera de la comunidad académica del teorema de Thomas según el cual “si los individuos definen las situaciones como reales, son reales en sus consecuencias”.¹⁷ Al respecto, brinda varios ejemplos, de los cuales se destaca la crisis del 30 y la consecuente “Gran depresión” en los Estados Unidos de América. El presidente del banco –expresa Merton– “no había oído hablar nunca del teorema de Thomas, pero no encontraba dificultad en reconocer su acción. Sabía que, a pesar de la liquidez relativa de las partidas del banco, un rumor de insolvencia, una vez creído por un número suficiente de depositantes, daría por resultado la insolvencia del banco.”¹⁸

El mismo Merton se ocupa de relativizar el poder de la dinámica social de las “profecías autocumplidas” y lo hace recurriendo a instituciones propias de la confianza sistémica. La desconfianza fue conjurada institucionalmente mediante una nueva legislación durante el gobierno de Roosevelt. En términos de Luhmann, podríamos decir que se redujo la complejidad y la incertidumbre consecuente mediante un cambio institucional apropiado. Sobre este respecto, la coincidencia entre Luhmann y Merton es completa. Para Merton “La profecía que se cumple a sí misma, por la cual los temores se traducen en realidades, funciona sólo en ausencia de controles institucionales deliberados.”¹⁹ Para Luhmann “deben establecerse controles a los sistemas que requieren confianza.”²⁰ Por supuesto, no se trata de reemplazar la confianza por controles, sino que propone que los sistemas de confianza dispongan de indicadores de confiabilidad que los autorregulen, que establezcan los ajustes y correcciones necesarias y los hagan confiablemente inmunes a la desconfianza.

7.7. ¿Moral profesional o ética institucional?

La ausencia de controles institucionales en los sistemas que requieren confianza posibilita abusos debido a las asimetrías de información o, cuando menos, aumenta los costos de las transacciones, en tanto se requiere recabar más in-

¹⁷ Merton, Robert, *Teoría y estructura sociales*, México, FCE, 1995, p. 505.

¹⁸ *Ibidem*, p. 506.

¹⁹ *Ibidem*, p. 520.

²⁰ Luhmann, Niklas, *Confianza*, p. 101.

formación y calcular los probables riesgos de la operación. Esta incertidumbre puede conducir a inhibir la operación o puede conducir a hacerla sumamente costosa, con la consecuente ineficiencia del mercado.

Luego de padecer fraudes resonantes (como el de Enron, WorlCom, Parmalat, Vivendi y otros), algunos países tuvieron que sancionar nuevos marcos regulatorios para asegurar el buen gobierno corporativo como medio para prevenir fraudes, mediante burbujas especulativas combinadas con contabilidades dibujadas, pero fundamentalmente como recurso para recuperar la confianza de los inversores.²¹ Al mismo tiempo, comenzaron a realizarse coeficientes de riesgo corporativo para informar a los inversores y a los posibles inversores.

Precisamente, ahora nos interesa detenernos en formas de defraudación posibilitadas por abusos basados en asimetrías de información, que no son encuadrables como delitos. En consecuencia, recurrir a la justicia suele resultar inconducente, además de costoso en tiempo y dinero. Obviamente, la falta de transparencia de los mercados y los escenarios muy cambiantes, por la ausencia de condiciones institucionales, facilitan estos abusos.

En este punto queremos detenernos en algunas consideraciones sobre el comportamiento de algunos economistas que actúan como *lobbistas* encubiertos, publicando informes especializados, en los cuales realizan previsiones sobre el devenir económico y enuncian las recomendaciones consecuentes, orientadas a influir en las políticas. Sus previsiones tienen el propósito de generar expectativas en el mercado, siguiendo la lógica del Teorema de Thomas. Esta práctica la realizan con total impunidad y, si se cumplen sus previsiones por las expectativas que generaron, lo autoatribuirán a sus méritos como economistas. En cambio, cuando fracasan –por ejemplo, cuando recientemente sostuvieron que fracasaría el megacanje de los bonos de la deuda argentina– siempre encuentran una explicación metodológicamente fundada que los exima de responsabilidad.

Estos economistas explican los fracasos de sus pronósticos recurriendo a la explicación metodológica de la complejidad sistémica de la economía. Esto no sólo los inmuniza contra toda crítica, sino que los releva de la responsabilidad sobre sus desaciertos. La metodología consiste en seleccionar las variables relevantes y, luego, obtener información sobre el comportamiento de las mismas en un plazo determinado con el fin de conocer su evolución y establecer las tendencias. Los elementos fuera de consideración se cobijarán bajo la cláusula *ceteris paribus*. Aunque el modelo de análisis fuera adecuado, podría ocurrir

²¹ Nos referimos a la Ley Sarbanes-Oxley en USA –cuya autoridad de aplicación es la SEC (Securities Exchange Commission)– y la Norma de Gobierno Corporativo de Francia.

que imprevistamente hubiera un cambio en la dinámica de alguna variable o se moviera algún factor considerado estable. Pero también podría ocurrir que irrumpiera algún elemento no considerado por el recorte de la realidad que opera el propio modelo de análisis. A pesar de ello, estos economistas realizan pronósticos como si tuvieran información ilimitada, cuando deberían saber que su información está limitada ya por su propio modelo de análisis, el cual tiene en cuenta como variables relevantes solamente aquellas que define el propio modelo, que necesariamente debe seleccionar algunos aspectos de la inabarcable realidad. Como científicos deberían presentar posibilidades pero, como operadores y *lobbistas* encubiertos, asumen una postura cerrada con el propósito de influir en las políticas, cuando no ingresan directamente en los gobiernos para participar de las decisiones e imponer su agenda.²²

Si en situaciones estables lo correcto metodológicamente sería plantear la limitación de las predicciones, por la propia incertidumbre debida a la competencia en el mercado, en los contextos inestables jamás se podría pretender realizar pronósticos infalibles.²³ Resulta claro que, en estos casos, habría que plantear el abanico de posibilidades probables. Lo contrario, más que una actitud científica, consiste en un comportamiento más propio de un operador que pretende incidir. Incurrir en estos comportamientos es moralmente indeseable, porque debería corresponder a su experticia poder establecer las limitaciones de sus pronósticos. Aunque más no fuera, no asumir sus limitaciones epistémicas ya es moralmente reprochable, en tanto se presentan como científicos cuando están queriendo influir en la política económica. Así como es reprochable que

²² Al no poder constituir una alternativa de gobierno, con el ropaje de fundaciones desinteresadas, se dedican a socavar las políticas que no coinciden con sus intereses y a presionar para instalar su agenda. Desde la última dictadura militar, los cuadros de algunas fundaciones ocuparon posiciones de importancia en el Estado como pseudotécnicos que orientaron la economía de acuerdo con los intereses que representan. Ese mecanismo de “puerta giratoria” entre el sector privado y el ámbito público continúa intacto pese a algunos intentos por neutralizarlos.

²³ En ese sentido, cabe mencionar el informe de la GAO (Oficina General de Contabilidad del Congreso de USA) sobre la incapacidad del FMI para anticipar las crisis. En un informe publicado el 17 de junio de 2003 señala que el mecanismo principal de pronósticos económicos semestral del FMI, las Perspectivas Económicas Mundiales, “no constituyen un instrumento confiable para anticipar las crisis”. De 134 recesiones ocurridas en 87 países emergentes, el FMI sólo predijo 15. Una de sus más encumbradas –y polémicas– funcionarias, Anne Krueger, afirmó que no prevén las crisis porque “si lo hicieran, esas predicciones podrían acarrear su propio cumplimiento, lo que mejoraría nuestra aparente precisión, pero claramente sería irresponsable.” Sin embargo, Alfredo Zaiat muestra que la respuesta es insuficiente porque el FMI dispone de un mecanismo para prever las crisis, denominado “Sistema de Alertas Avanzadas”. En Zaiat, Alfredo, *¿Economistas o astrólogos? La economía de los noventa*. Buenos Aires, Capital Intelectual, 2004, p. 32.

un médico no asuma los límites de su conocimiento clínico, también lo es que un economista pretenda realizar predicciones categóricas sin asumir la falibilidad que supone la cláusula *ceteris paribus*. Esta omisión implica incurrir en un abuso de confianza y, en consecuencia, en una conducta oportunista, posibilitada por la asimetría de información. Cuando hay indicios de posibles modificaciones en algunas variables, debido a un cambio de política, queda claro que un especialista no puede ignorarlas y debe ponerlas sobre la mesa. Hacer otra cosa es hacer operaciones de mercado mediante pseudopredicciones con el objeto de manipular la política económica.

En esa línea, se podría conjeturar, sin demasiada audacia, que los desguisados de algunos reputados economistas no tienen tanto que ver con la ciencia económica, como con operaciones políticas para intentar manipular la orientación de la economía, como si desconocieran la diferencia entre economía positiva y economía normativa. Desde mi punto de vista resulta claro que no se trata meramente de problemas en sus predicciones, sino que hay consultores que intentan influir en el mercado como *lobbistas* no asumidos como tales.²⁴ Ahora bien, ¿se podrán evitar esos abusos condenando moralmente las prácticas de estos *lobbistas* encubiertos? Desde mi punto de vista, quedarse en eso constituiría una ingenuidad inconducente. La solución a estos abusos no consiste tanto en juzgar comportamientos profesionales, como en prevenir conductas socialmente indeseables mejorando la calidad de las instituciones y la información pública.

7.8. Construcción institucional de confianza. El caso del REM del BCRA

Como expresamos anteriormente, las profecías que se cumplen a sí mismas, por las cuales los temores se traducen en realidades, funcionan sólo en ausencia

²⁴ No hay más que ver las declaraciones de algunos economistas sobre el presunto fracaso que tendría la política del gobierno del Presidente Néstor Kirchner con respecto a los bonos de la deuda externa. Lejos de fracasar, la operación fue exitosa, en términos de los intereses del país, contra todas las previsiones de estos agoreros profesionales. Previamente, cuando se salió de la convertibilidad, los mismos personajes realizaron toda suerte de pronósticos terroristas para atemorizar a la población e inducir a la opinión pública hacia sus posiciones. Esta vez el poder político no sólo se asumió como principal factor de poder, sino que luego señaló los fracasos de las previsiones de estos operadores económicos. En la actualidad, la deuda externa representa alrededor del 40% del PBI, mientras que llegó a significar el 130%, con todos los condicionamientos que ello involucraba.

de controles institucionales deliberados y, por ello –en términos de Luhmann– “deben establecerse controles a los sistemas que requieren confianza”, sin que suponga reemplazar la confianza por controles. Se trata de instalar indicadores de confiabilidad que permitan contrastar información para ayudar a autorregular sistemas de confianza e inmunizarlos contra la generación artificial de desconfianza, por ejemplo, las de determinadas usinas de rumores como la de los *lobbistas*, que disfrazados de científicos valorativamente neutrales, se dedican a lanzar versiones y generar confusión y miedo para llevar agua a su molino.

En esa dirección, el Banco Central de la República Argentina comenzó a publicar una serie de indicadores bajo el nombre de Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM). Desde nuestro punto de vista constituye un buen ejemplo de recurso institucional orientado a la construcción de confianza sistémica. Particularmente, limita el comportamiento indeseable de *lobbistas* travestidos de fundaciones o consultoras de mercado que abusan de la asimetría de información.

El objetivo explícito del REM –explicado en la síntesis metodológica publicada por el propio BCRA– es realizar “un seguimiento sistemático de los principales pronósticos macroeconómicos de corto y mediano plazo que habitualmente realizan analistas y académicos locales y extranjeros sobre la evolución de la economía argentina. (...) Para cumplir con el mandato de preservar el valor de la moneda el BCRA necesita comprender el proceso de formación de expectativas de la manera más acabada posible, anticipándose así a las tendencias inherentes a la inflación antes de que éstas se manifiesten en los índices.”²⁵ Para la realización del REM –instrumento análogo al que se utiliza en otros

²⁵ Cabe señalar que a partir de la implementación de las políticas neoliberales y los condicionamientos del FMI, el BCRA pasó a cumplir un papel disminuido, como fue mantener el valor de la moneda, dejando otras funciones de promoción que existían con anterioridad y existen en otros países que no padecieron esos condicionamientos. En el momento de escribirse estas líneas (1° de marzo de 2012), un gobierno revitalizado por haber sido relegitimado por una abrumadora mayoría, anunció en la inauguración de las sesiones del Congreso de la Nación, que enviará el esperado proyecto de ley de modificación de la Carta Orgánica del BCRA, para que tenga funciones de promoción del desarrollo con equidad social. Para ello, podrá utilizar una mayor proporción del ahorro nacional para la inversión y el crédito, lo cual no podía hacer por los resabios de la Ley de Convertibilidad que exigía que hubiera depósitos idénticos a la base monetaria, impidiendo la disponibilidad de esos recursos. Es de esperar que también se pueda orientar el crédito de la banca privada –que obtuvo enormes ganancias provenientes de tasas de interés abusivas por financiamiento del consumo a través de tarjetas de crédito– y hacia créditos de largo plazo a diferentes sectores productivos, particularmente aquellos que más empleo generan, es decir, las PyMES, como en los países del capitalismo avanzado.

países— el BCRA invitó a participar voluntariamente a 105 instituciones que incluyen bancos, universidades, centros de estudio, fundaciones y consultoras. Este relevamiento tiene en cuenta las previsiones de esas fuentes en torno a veinte variables de la economía agrupados en cinco secciones.²⁶

La importancia de este instrumento institucional consiste en que posibilita un acceso a la información sobre variables relevantes de la economía. Pero, al mismo tiempo, su publicidad disipa, en buena medida, la posibilidad de generar impunemente expectativas mediante la manipulación de la información. La publicación mensual del Relevamiento de Expectativas de Mercado tiene, además de los objetivos explícitos arriba indicados, dos propósitos explicitados por el propio Banco Central: 1- “mantener informada a la población acerca de las expectativas del mercado”; 2- “generar los incentivos correctos para recibir las mejores estimaciones de los participantes”.

A nuestro juicio, de los propósitos enunciados, se derivan al menos dos objetivos implícitos que funcionan como alternativos: 1- o bien modifica los comportamientos de aquellos pronosticadores *lobbistas*, quienes se ven inhibidos de lanzar pseudopronósticos interesados, 2- o bien, si no se inhiben, pone de manifiesto la incorrección de esos pronósticos en el corto plazo y brinda elementos de juicio para desenmascarar su condición de *lobbistas* encubiertos con el ropaje de técnicos pseudoinfalibles. Evidentemente, esto pone a esos economistas en un dilema del que no resulta sencillo evadirse.

Efectivamente, el REM publica —entre otras informaciones— el valor promedio de cada una de las variables y el promedio de pronóstico de inflación. Pero, además, se publica el listado de los participantes y el *ranking* de las —como máximo— cinco instituciones participantes que mejor estimen cada variable.

En el momento de comenzar a publicarse el REM, algunas de las consultoras y fundaciones más reputadas de la *City* quedaron bastante mal paradas.²⁷ El hecho de no figurar en los cinco primeros puestos incluidos en el REM en

²⁶ Cada sección se desagrega en variables que toman plazos diferentes. El grupo Precios incluye IPC e índice de salarios; el grupo Monetario/Financiero incluye tasas de interés, base monetaria amplia, depósitos totales del sector privado no financiero, préstamos totales al sector privado no financiero, tipo de cambio nominal y reservas internacionales; la sección correspondiente a la Actividad Económica incluye el EMI, el EMAE, la tasa de desocupación, el PBI, la inversión bruta interna y el consumo total; la sección correspondiente al Sector Externo incluye exportaciones, importaciones y saldo del balance de pagos; la sección correspondiente al sector Fiscal incluye la recaudación tributaria nacional y el resultado primario del SPFN. Cf. “Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM). Síntesis metodológica”, en www.bkra.gov.ar, 2004.

²⁷ Quede claro que el uso del adjetivo “reputado” se utiliza en este contexto atendiendo a sus consonancias, lo cual puede quedar en claro en las inflexiones del lenguaje oral, pero no así en la

casi ninguna de las variables del mismo, puso en evidencia de manera rigurosa los desajustes entre sus predicciones y los indicadores.²⁸ Desde entonces, están tratando de salir del *off-side*, comenzando a figurar en algunas de las secciones del REM. Para lo cual, tuvieron que ajustarse por primera vez a sí mismos, modificando sus conductas por un tiempo.

Ello no los privará de seguir realizando recomendaciones en consonancia con los intereses que representan, generalmente orientadas a disminuir el déficit fiscal o a aumentar el superávit mediante eficientes políticas anti-gente que conducen invariablemente a transferencias de recursos que aumentan peligrosamente la injusticia distributiva. Ahora volvieron a la carga tratando de presionar sobre el tipo de cambio, a favor de los intereses de sus clientes. Pero, al menos, ya no gozarán de la misma credibilidad e influencia, más allá de las empresas que los patrocinan y requieren de sus servicios de *lobbistas* para conseguir o mantener privilegios impropios en el Estado de derecho y un mercado que se pretende competitivo.

Por ese camino se fortalecen las instituciones económicas y la confianza. En la medida en que continúe el fortalecimiento institucional, no resultará tan fácil abusar de asimetrías de información y operaciones especulativas, a la luz de indicadores fidedignos y accesibles públicamente.

Queda claro que, a su vez, si desde el propio Estado se manipulara algunos de los indicadores, particularmente uno tan importante como el IPC (Índice de Precios al Consumidor), se generaría nuevamente incertidumbre y desconfianza, perdiendo parte de la confianza institucional recuperada.

Si, en términos categóricos, no es justificable una manipulación tal, en términos puramente pragmáticos, puede preverse que es altamente probable que sea mucho más lo que se pierda en cuanto a la confianza institucional que lo que se pueda ganar en una coyuntura determinada, en el corto plazo, sea por cuestiones de expectativas, sea por el valor de bonos de deuda estatal que se ajustan por el IPC, como es el caso del CER (Coeficiente de Estabilización de Referencia), el cual se estableció para recomponer el valor de determinados activos financieros, bonos o depósitos, pulverizados por la pesificación asimétrica con la que se salió de la convertibilidad.

escritura. Por supuesto, estas expresiones no aplican a consultores respetables, con un prestigio bien ganado como es el caso, entre otros, de Miguel Bein.

²⁸ El desajuste entre las predicciones y los indicadores fueron puestos de manifiesto, entre otros, por el periodista especializado en economía, Julio Nudler, quien el 5 de septiembre de 2004 publicó en el diario *Página 12* una nota denominada "Fiel, Broda y la Mediterránea demostraron mala puntería. Azaroso debut del gurúmetro de Prat-Gay". El deceso de Julio Nudler en el año 2005 nos dejó sin uno de los más lúcidos analistas de la economía argentina y sus instituciones.

7.9. Una consideración final sobre el acceso a la información pública

Evidentemente, el objetivo de “mantener informada a la población acerca de las expectativas del mercado” que expresa el Banco Central se encuentra entre aquellos que se pueden agrupar bajo el concepto de publicidad republicana. Podríamos conformarnos expresando que se trata de un derecho constitucional que el Estado debería garantizar, pero nos interesa tomar en cuenta el fundamento filosófico de la publicidad en lo que hace a la confianza institucional. Para ello, nos parece relevante mencionar la perspectiva filosófica de Kant en *La paz perpetua*, donde pone de manifiesto la importancia de la publicidad: “Son injustas aquellas acciones cuyos principios no soportan ser publicados”. Esto supone una especie de criterio negativo, según el cual el ocultamiento o secreto es un índice de injusticia con la consiguiente inaceptabilidad por parte de los ciudadanos. Aún en situaciones en las cuales no se sospeche de mala fe o de posibles abusos, Kant sostiene que el gobernante puede ser injusto por error o por ignorancia. Por lo tanto, el súbdito “no puede renunciar, aunque quisiera, a su facultad de juzgar.” Por ello, es necesario conceder al ciudadano la “facultad de hacer conocer públicamente su opinión acerca de lo que en las disposiciones del soberano parece ser una injusticia para con la comunidad.”²⁹ En consecuencia, si se pretende que haya una eficacia normativa, basada en el consentimiento explícito de los súbditos del sistema de justicia, la publicidad es ineludible.

Si consideramos que, además de ser consumidores, usuarios, clientes o actores —más fuertes o más débiles— del mercado, en una república democrática somos ante todo ciudadanos, el acceso a la información acerca de todo aquello que hace a la cosa pública debería extenderse a todas las instituciones del Estado en el nivel nacional, provincial o municipal —y algunas instituciones privadas que gestionan bienes públicos—, de modo que las asimetrías de información no sean un obstáculo adicional para el ejercicio de la ciudadanía. Si se pretende generar un interés genuino en la participación, la información no debería ser retaceada. De lo contrario, es esperable que se siga extendiendo la desconfianza, la desazón y el repliegue sobre sí mismos de individuos que no encuentran un *ethos* comunitario compartido, como para involucrarse con los asuntos públicos.

²⁹ Kant, Emanuel, “Contra Hobbes” en *Teoría y praxis*, Buenos Aires, Leviatán, p. 69.

La disponibilidad de información por parte de los ciudadanos es elemental para ejercer los derechos y deberes propios de la ciudadanía y para cumplir con el principio de publicidad, que permite la aceptación o el rechazo de las políticas y las decisiones públicas puntuales. Nuestro país viene sufriendo un retraso innecesario en lo que tiene que ver con las condiciones de acceso a la información pública. Al respecto el proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública perdió estado parlamentario luego de obtener media sanción en la Cámara de Diputados y ver dilatado su tratamiento en el Senado. Actualmente está vigente el decreto 1172/03 que establece el acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. Sin embargo, su implementación tiene evidentemente sus inconvenientes, porque es difícil el acceso a este tipo de información, incluso para funcionarios como el presidente de la Auditoría General de la Nación. Precisamente, Leandro Despouy, actual presidente de la Auditoría General de la Nación, expresó esas dificultades en la “Primera jornada sobre organismos de control frente al crimen económico y la corrupción” –organizada por tres ONGs y realizada en el ámbito del Congreso Nacional. Allí dijo que a pesar del nivel constitucional que se le dio al organismo en la reforma constitucional de 1994, continúa funcionando con serias limitaciones para realizar su cometido. Si bien se avanzó en términos de planificación participativa de las auditorías, con participación de ONGs y otros actores de la sociedad civil, tienen enormes dificultades para obtener información de algunos organismos del Estado. Dio como ejemplo que la Secretaría de Transporte sistemáticamente le negó información necesaria para cumplir con los objetivos de auditoría en cuanto a inversiones, mantenimiento y seguridad. Si, por un lado, se avanzó en la calidad institucional, en el sentido del control por parte de la sociedad civil –“hay que auditar a los auditores”, expresó Leandro Despouy, parafraseando la clásica pregunta de la filosofía política: ¿quién custodia a los custodios?”– pero, por otro lado, la calidad institucional para hacer efectivos los controles es sumamente precaria, particularmente por las dificultades para el acceso a la información. Es de sentido común que, si esto es así para el Presidente de la Auditoría General de la Nación, para los ciudadanos del llano la accesibilidad será considerablemente más difícil.

Precisamente, en el mismo sentido que venimos sosteniendo, varias organizaciones no gubernamentales entre las que se encuentran el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y el Instituto de Estudios

Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), entre otras, presentaron en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Senadores de la Nación, un documento denominado “Requisitos mínimos para el acceso a la información pública”, en el cual plantean una serie de puntos imprescindibles para avanzar en ese “derecho elemental en toda sociedad democrática, y especialmente, en aquellas que como la nuestra, necesitan urgentemente recuperar la confianza en las instituciones públicas.”

Capítulo 8

Las posibilidades de una ética cívica empresarial en la era de la globalización¹

8.1-¿Es posible la ética empresarial en tiempos de la globalización?

En “Las tres edades de la ética empresarial” Adela Cortina se pregunta en qué medida es posible la ética en la edad informacional, atendiendo a que la globalización es un fenómeno posibilitado por la informática y la digitalización de las comunicaciones. En la edad industrial, la ética empresarial era concebible, reivindicada e, incluso, practicada en términos de una comprensión de que las virtudes sociales eran condiciones para la acumulación, el desenvolvimiento y el intercambio en el mercado, a partir del ahorro, de la autolimitación del propio interés y de la cooperación como base para la competencia.² Otro tanto ocurría en la edad postindustrial, cuando se avanza en comprender la necesidad de la construcción de redes de confianza, de capital social, de cultura empresarial. Particularmente, que los empresarios asuman su responsabilidad como dirigentes sociales que generan trabajo en un juego de suma positiva en

¹ La versión original de este capítulo fue publicada como Javier Flax “Las posibilidades de una ética cívica empresarial en la era de la globalización”, *Cuadernos de Ética*, vol.25, Nº 38, año 2010. Cabe indicar que el artículo fue escrito en el año 2011, pero la revista mencionada está saliendo con retraso.

² Por supuesto, en esa etapa esto se aplica, como lo hace Max Weber en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, sólo a una parte del proceso del desarrollo capitalista. La otra parte de la historia pasa por los fenómenos violentos de acumulación originaria, cercamientos de tierras, colonialismo y expansión postcolonialista de los mercados.

el que se debe respetar a todos los afectados en términos de acatar una “ética cívica de mínimos compartidos, situada en el nivel postconvencional”. Todo esto supone –en términos de ética comunicativa de raigambre kantiana– que las personas no son meros instrumentos, sino interlocutores válidos.³ Además, se agregaría luego que la misma naturaleza no debería ser tomada como mero instrumento o reserva para su explotación.

Pero la edad informacional, en los tiempos de una globalización orientada por la ideología neoliberal, parece presentar desafíos insalvables para esa ética cívica: individualismo, cortoplacismo, inversión especulativa, precarización laboral, falta de liderazgo empresarial por el tipo de organización de las corporaciones, movilidad laboral, movilidad de capitales, volatilidad, contabilidad creativa, dificultades para la formación del carácter, dificultad para identificar los afectados por el aumento de la complejidad global, etc., etc., etc.

Sin embargo, si se pretende la convivencia y se comprende que esa convivencia no se puede sostener en sociedades plurales y complejas meramente a través de esquemas hobbesianos de dominación, la ética sigue siendo necesaria. Si la caída del muro de Berlín, en 1989, pareció el triunfo definitivo e inapelable de una concepción del capitalismo, nuevos hitos marcan su fracaso. No sólo los atentados del 11-S, sino que para Adela Cortina hubo “nuevos acontecimientos, que tuvieron un alto coste social y un coste económico aún más elevado que el de los atentados terroristas: el caso Enron acaparó la atención de los medios de comunicación, y a Enron siguió Worldcom y un largo etcétera de corrupción en los países poderosos.”⁴

Más acá en el tiempo, Stiglitz expresa que

El 15 de septiembre de 2008, fecha de quiebra de Lehman Brothers, puede ser para el fundamentalismo del mercado (la idea de que los mercados dejados a su libre albedrío pueden proporcionar prosperidad y crecimiento) lo que fue para el comunismo la caída del muro de Berlín. Los problemas de esa ideología eran conocidos antes de esa fecha, pero después nadie pudo defenderla de verdad. Con el colapso de los grandes bancos y las entidades financieras, el subsiguiente desbarajuste y los caóticos intentos de rescate, el período del triunfalismo americano ha terminado.⁵

³ Cortina, Adela, (2003) “Las tres edades de la ética empresarial”, en Cortina, Adela (coord.), *Construir confianza*, Madrid, Trotta, p. 31.

⁴ *Ibidem*, p. 34.

⁵ Stiglitz, Joseph, *Caída Libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, Buenos Aires, Taurus, 2010, p. 264.

La conclusión que saca Adela Cortina es que la ética empresarial es más necesaria que nunca y tiene que exceder la mera legalidad, en el sentido de convertir valores y normas que valen por sí mismas –independientemente del miedo al castigo– en hábitos de conducta, en un *ethos* que impida un escenario de destrucción recíproca. Para nosotros, el problema es cómo se logra esto. No podemos conformarnos con el *qué* ni con el *deber ser*, sino que tenemos que pensar en el *cómo* y en los factores limitantes.

8.2. La inviabilidad de la ética empresarial comprendida como responsabilidad social empresaria (RSE)

Sobre este particular, consideramos necesario retomar algunos conceptos que vertimos en el Capítulo 3. Existe un problema, a saber, que si la ética empresarial se entiende en términos de responsabilidad empresaria, vivimos en un contexto de responsabilidad limitada en la que no alcanza con la buena voluntad de algunas iniciativas, las cuales son condición necesaria, pero no suficiente para lograr revertir el deterioro moral de las relaciones sociales. La autorregulación voluntaria de las corporaciones es inviable, en tanto las corporaciones se organizan bajo la figura jurídica de la responsabilidad limitada o, cuando forman sociedades anónimas, operan en terceros países cuya jurisdicción difícilmente los alcance. Como vimos, para Joseph Stiglitz la responsabilidad social empresaria en un contexto jurídico de responsabilidad limitada es una suerte de contrasentido.

Como expresamos en el capítulo mencionado, resulta claro que la propia lógica de desenvolvimiento capitalista en el contexto de una nueva Ley de Gresham establece límites sistémicos que requieren que esas buenas intenciones se plasmen en marcos regulatorios. Si el mal capitalismo genera ventajas competitivas espurias por la falta de responsabilidad social y ambiental, se tracciona la economía global hacia una pérdida de derechos y un deterioro ambiental crecientes. En consecuencia, aún en aquellos países que quieren mantener el Estado de Bienestar se ven obligados a políticas de ajuste para ser competitivos a nivel global, como puede verse actualmente en países europeos, cuyos propios partidos socialdemócratas están resignando de un día para el otro las conquistas sociales, construidas durante décadas, sin atinar a plantear un cambio en las reglas de juego globales.

En otras palabras, se requieren nuevas reglas de juego en el mercado mundial frente a nuevos fenómenos que las leyes de la economía clásica no previeron. Si

es un problema sistémico, sólo se puede solucionar sistémicamente, mediante una convergencia de iniciativas que puedan revertir esa lógica autodestructiva.

Como ya vimos, no se trata de volver a regulaciones propias del Estado elefantiásico, sino a regulaciones que permitan que los controles los ejerzan los propios consumidores. Si los ciudadanos se transformaron en meros consumidores –incluso del *marketing* político–, se requiere que los consumidores devengan ciudadanos, eligiendo en el mercado aquellos bienes cuya producción les conste que se realizó respetando los derechos fundamentales sociales y en términos de desarrollo sostenible, es decir, de “desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.”⁶ Para ello se requiere que accedan a la información sobre esos productos mediante certificaciones. Una de las fuentes inmediatas de información son los etiquetados sociales y ambientales. Si la norma ISO 14001 posibilita las certificaciones ambientales, la norma *Social Accountability* 8000 (SA 8000) posibilita certificaciones de responsabilidad social. Lo que se requiere es que los Estados promuevan estas certificaciones, de modo tal que los consumidores dispongan de información para decidir. Pero también puede hacerse a través de la presentación por parte de las empresas de un balance social y ambiental con total transparencia. En todo caso, lo que se requiere es disponer de información clara y oportuna para someterse al escrutinio de los afectados, como ampliaremos más adelante.

8.3. El principio de transparencia y las certificaciones

Hace algunos años el ingeniero Carles Ràfols Vaillès escribió un muy interesante artículo, en el cual planteaba críticamente lo que a mi juicio son aspectos hoy por hoy inescindibles de la ética empresarial realmente existente: la ética es utilizada como una mera cosmética que sigue la lógica del NIMBY, *Not In My Back Yard* (no en mi patio trasero). A nuestro juicio resulta interesante que alguien que venía del campo empresarial planteara estas cuestiones, por constatarlas en las prácticas empresariales cotidianas. Lo interesante es que no se trata de una mera crítica a la pseudofilantropía cosmética, acompañada con una invectiva moral para que los improbables realicen prácticas auténticamente éticas, sino que se trata de una propuesta programática viable.

⁶ Si bien el término “sustentable” nos parece en este caso más adecuado que “sostenible”, lo seguimos para estar en línea con la traducción oficial de la Norma ISO 26000.

La sociedad de la información y de las comunicaciones no sólo posibilita la globalización de los mercados con sus ventajas y desventajas. Es una realidad que empresas multinacionales aprovecharon la movilidad de capitales para buscar mano de obra más barata y para explotar países necesitados de inversiones que hacen la vista gorda a prácticas predatorias sobre el ambiente; ni qué decir de los fondos especulativos volátiles que siguen haciendo estragos al crear productos derivados incobrables o al retirar súbitamente sus inversiones.

Sin embargo, existe la posibilidad por parte de usuarios y consumidores de aprovechar las TIC (tecnologías de la información y comunicación) por parte de usuarios, consumidores y ciudadanos. Por eso Ràfols considera que así como antes se implementaron gradualmente y, todavía, de manera incompleta los círculos de calidad y las normas ISO de las serie 9000 y, luego, las normas ISO de la serie 14000 para el cuidado ambiental –de manera más incompleta aún– ahora se requiere, como se le exige a los gobiernos, que las empresas se rijan por un “principio de transparencia” que Ràfols expresa del siguiente modo: “Si no puedes explicar a tus inversores (o a tus empleados) qué hiciste en el despacho de X, entonces –sea lo que fuere– no lo hagas”.⁷ En rigor, por razones de economía, la fórmula no menciona a todos los afectados a los que se refiere Ràfols: inversores, trabajadores, pero también proveedores, clientes, consumidores, la comunidad local, la comunidad mediata y, particularmente, los ausentes, es decir, las futuras generaciones. Efectivamente, decisiones que se toman hoy pueden tener consecuencias que afecten durante siglos a varias generaciones y a su ambiente. La máxima de Ràfols nos recuerda el Principio de Publicidad de Emanuel Kant, según el cual “Pueden considerarse injustas aquellas acciones cuyos principios no soportan ser publicados”.⁸

El planteo de Ràfols avanza en cuestiones operativas –como buen ingeniero que es– de modo tal que sea posible homologar criterios de transparencia y se los pueda certificar. ¿Significa esto reducir las normas éticas y jurídicas a normas técnicas? Rotundamente no. De lo que se trata es de construir indicadores que puedan presentar toda la información relevante de manera oportuna a todos

⁷ Ràfols Vaillès, Carles, “¿Ética en las empresas o empresas éticas? Avanzar en una implantación contradictoria”, en Alcoberro, Ramón (coord.) *Ética, economía y empresa*, Barcelona, Gedisa, 2007, p. 185.

⁸ Sobre el Principio de Publicidad y el derecho a la comunicación nos referimos en Flax, Javier, “Del decisionismo y la concentración mediática al pluralismo democrático”, en *La comunicación como ámbito de construcción de la realidad social*, Alem, Beatriz (comp.), Buenos Aires, UNGS-Imago Mundi, 2011.

los afectados. Voy a ejemplificarlo sintéticamente con un caso que suelo utilizar para clarificar este tipo de cuestiones.

8.4. La metáfora de la represa: consecuencias indeseables y afectados

Si se va a construir una represa, por ejemplo, debe estar disponible toda la información sobre el impacto previsible que puede producir para que se pueda evaluar el mismo antes de su construcción y no cuando las consecuencias indeseables empiecen a manifestarse en términos de daños y perjuicios de diversa índole para la población y el ambiente, cuando quienes tomaron las decisiones ya no estén en funciones o, sencillamente, ya no estén para rendir cuentas. Esto es necesario porque no se plantea que no se construya la represa, atendiendo a sus objetivos explícitos deseables, sino que se tomen en cuenta todos los factores y variables, que se identifique a los afectados presentes o no, se los escuche y se considere sus eventuales perjuicios para evitarlos, minimizarlos y, si corresponde, compensarlos. Pero, además, para que haya un proceso comunicativo de aprendizaje de todos los afectados, sean beneficiarios o eventuales perjudicados, que intente, al menos, una comprensión recíproca de modo tal que nadie sea violentado.

La represa puede ser un caso real, como efectivamente los hay. Sin embargo, la utilizamos como una metáfora de los emprendimientos complejos cuyas consecuencias deberían preverse en la medida de lo posible, realizando estudios interdisciplinarios, pero también sometiendo la información al escrutinio público, no sólo a través de las instancias de representación política, sino también directamente a los diferentes afectados mediante procesos comunicativos como las audiencias públicas.

Los seres humanos realizamos actividades, emprendimientos e implementaciones de todo tipo que tienen consecuencias previsibles y otras imprevisibles, que pueden ser en ambos casos deseables o indeseables. Si pensamos que algunas de las consecuencias previsibles son indeseables, es nuestra responsabilidad evitarlas y hacernos cargo de las mismas. En el caso de emprendimientos más o menos complejos, de acuerdo con la metodología que utilicemos, podrá haber mayor previsibilidad sobre las consecuencias de nuestras acciones o emprendimientos. Claramente, un enfoque monodisciplinario –aunque involucre múltiples disciplinas incomunicadas– no podrá realizar las mismas previsiones

que una convergencia interdisciplinaria.⁹ Otro tanto ocurre con la existencia o ausencia de procesos comunicativos con y entre los involucrados. Por ejemplo, en una audiencia pública se podría conocer sus aspiraciones o cómo se afectan las formas de vida de una comunidad.

En el caso de la represa se requiere informar con claridad cuáles son los objetivos buscados, es decir, explicitar para qué se hace la represa. Pero también, quiénes son los beneficiarios. Además, se requiere identificar quiénes pueden ser los eventuales perjudicados; qué efectos indeseables se pueden producir; qué podemos hacer para evitarlos; quiénes deben trabajar en el proyecto; cuáles son las variables en juego. Asimismo, cabe hacerse una serie de preguntas. ¿Interesa evitar las consecuencias indeseables previsibles? ¿Existen conflictos de intereses? ¿Quiénes son los actores involucrados? ¿Qué capacidad de acceso a la información y a la expresión pública tienen? ¿Esos intereses en conflicto están en el mismo nivel de aceptabilidad? ¿Se lesionan derechos fundamentales? ¿Qué derechos humanos se podría estar lesionando? ¿Cómo se determina que algo es indeseable? ¿Quién lo determina? ¿Qué instituciones deberían ponerse en funcionamiento? ¿Qué instrumentos de diálogo permitirían expresar los diferentes puntos de vista? ¿Puede haber una solución meramente técnica o experta? ¿Puede haber una solución basada únicamente en la aplicación automática de normas? ¿Cómo se expresa la politicidad de esta situación? ¿Qué papel puede cumplir la política en estos conflictos? ¿Permite imponer una solución? ¿Posibilita negociar y alcanzar equilibrios? ¿Puede haber aprendizajes por parte de los involucrados? ¿Cuáles son los límites de cualquier solución? ¿Cómo juegan las asimetrías de información?

Todas estas preguntas y muchas más podemos realizarlas análogamente sobre otro tipo de emprendimientos y políticas, por ejemplo, sobre políticas económicas, programas sociales, estilos de desarrollo, etc. Y en todos los casos el acceso a la información pública y el derecho a la comunicación deberían ser ineludibles.¹⁰

⁹ Cf. García, Rolando (1991) "La investigación interdisciplinaria de sistemas complejos", publicado originalmente por el Centro de Estudios Avanzados – UBA – Serie Materiales 1/91 y García, R. (2006) *Sistemas complejos, conceptos, métodos y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*, Barcelona, Gedisa.

¹⁰ Independientemente de sus fundamentos filosóficos y su conquista y reconquista a través de la historia, actualmente se trata de derechos fundamentales reconocidos internacionalmente y obligantes a través de pactos internacionales. Asimismo, en el orden jurídico de la República Argentina, tienen carácter de derecho positivo a nivel constitucional. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Constitución Nacional de la República Argentina, reconocido por

Claramente, las asimetrías de información suelen ser un recurso que posibilita llevar adelante obras, políticas o emprendimientos privados o gubernamentales que, de conocerse, contarían con la oposición de una parte de la población. Asimismo, los beneficiarios deberían preguntarse en qué medida están dispuestos a compensar los eventuales daños a los perjudicados de modo tal que no haya perdedores. Si uno piensa en la necesidad de energía eléctrica barata para la producción industrial y para el consumo familiar de las grandes ciudades, debe pensar que debe estar dispuesto a compensar de diferentes modos a la comunidad local del lugar elegido para construir la represa.

8.5. El derecho a la información como llave para la protección de otros derechos

Estas cuestiones, en última instancia, no se pueden resolver aplicando soluciones desde una racionalidad instrumental pretendidamente técnica, neutral o avalorativa.

Que unas consecuencias sean deseables o indeseables depende de unos estándares normativos o valorativos representados por aquellos derechos fundamentales reconocidos de manera universal. Recordemos que, así como hay peculiaridades culturales a tener en cuenta, las prioridades entre valores y derechos no resultan perfectamente evidentes, aún en contextos culturalmente homogéneos. Incluso, los derechos fundamentales plantean difíciles equilibrios o la necesidad de determinar las prioridades de unos sobre otros en los denominados “casos difíciles”, es decir, cuando se producen conflictos entre derechos igualmente fundamentales. Determinar esas prioridades requiere recurrir a instancias suprapositivas de fundamentación en el nivel de la ética reflexiva, que pueden determinar esas prioridades entre derechos fundamentales mediante algún instrumento de decisión que no sea discrecional, arbitrario o prepotente, sino fundado en los criterios representados por principios de justicia.

Presentado sucintamente el ejemplo, queda claro que, para empezar, deben eliminarse las asimetrías de información, es decir, debe cumplirse el principio kantiano de publicidad o, en términos del Pacto Internacional de Derechos

el art. 75 inc. 22) establece en su art. 19, inc. 2, que “toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

Civiles y Políticos, debe cumplirse con respetar, garantizar, proteger y promover el derecho a la libertad de expresión y a buscar, recibir y difundir información. Está claro que en el nivel público esto es responsabilidad del Estado, sea no ejerciendo la censura de ningún modo, sea protegiendo a la población de las asimetrías de información que generan los conglomerados multimedia, sea promoviendo la multiplicación de voces, por ejemplo, mediante el acceso a la disponibilidad de medios de comunicación para organizaciones sin fines de lucro. Por su parte, en el caso de la ética empresarial, por tratarse de actividades privadas con impacto público, se pretende que las empresas se hagan responsables social y ambientalmente sometiendo sus actividades al escrutinio público en aquellos aspectos relevantes y pertinentes que afectan el interés público.

En este último aspecto, Ràfols considera que el camino es la certificación. Del mismo modo que hubo iniciativas de certificación de calidad e iniciativas de certificación ambientales cuya implementación se va extendiendo en los países del capitalismo avanzado, se requiere implementar certificaciones del tipo ISO basadas en derechos fundamentales. “El reto es asumir activamente esas Declaraciones, Pactos y Convenios en el contexto de la actividad empresarial. Las próximas normas ISO deberán ser de tipo ético.”¹¹

Para que sean efectivas, se requiere que se cumplan principios de transparencia e información –entre otros principios– de modo tal que sea posible verificar los datos del sistema de gestión ético y para que no se incurra en prácticas cosméticas o en la tentación NIMBY. Efectivamente, si las normas no se implementan de manera universal, lo que suele ocurrir es que se trasladan o se desplazan las industrias sucias y la explotación de la mano de obra barata a aquellos países que no tienen tales exigencias. En el caso de las normas ISO 14001 expresa Ràfols que “Potenciando normativas ecológicas se lograba, paradójicamente, que empresas obsoletas que nadie querría junto a su casa, se instalasen en lugares donde la legislación es más blanda y, a veces, inexistente. El tema NIMBY está estrictamente vinculado al crecimiento de la conciencia ambientalista”.¹² Esto no ocurre solamente por la falta de legislación, sino porque se hace la vista gorda y porque suele ocurrir que empresas del primer mundo acceden a negocios en países que necesitan capitales mediante el recurso al soborno transnacional, como vimos en el Capítulo 5. Para que estas certificaciones tengan los efectos buscados se requiere, en primer lugar, crear los indicadores correspondientes para poder realizar las evaluaciones. En segundo lugar, se

¹¹ Ràfols, *op. cit.*, p. 190.

¹² *Ibidem*, p. 189.

necesita que los mismos sean efectivamente implementados y, en tercer lugar, que sean implementados de manera global, sin dobles estándares.

8.5.1. La aprobación de la norma ISO 26000 y las certificaciones

En la misma línea del planteo de Ràfols, la *International Organization for Standardization*, luego de más de cinco años de elaboración, con la participación de expertos de 90 países que representan a las diferentes partes interesadas (consumidores, gobiernos, industrias, sector de servicios, trabajadores, universidades, ONGs, etc.), aprobó el 13 de septiembre de 2010 la norma ISO 26000 de responsabilidad social, que fue publicada en diciembre de 2010. En la redacción de la misma se buscó que se respetara el equilibrio entre países desarrollados y países en desarrollo y el equilibrio de género. Para establecer estas normas, se requiere la aprobación de, al menos, el 75% de los organismos normalizadores de cada país miembro. En este caso se obtuvo un apoyo del 94%. USA e India votaron en contra y Alemania y Austria se abstuvieron.

En el documento mencionado se aclara que esta norma tiene por objeto ser una guía orientadora para las organizaciones y no un instrumento de certificación. Sin embargo, tampoco descarta las certificaciones. Más aún, presenta, en su Anexo I, una serie de iniciativas de certificación para aquellas organizaciones que no sólo quieran incorporar de manera sistemática los principios de responsabilidad social, sino que además quieran auditarlos en las diferentes instancias de su organización y en su relación con todos los involucrados:

Las organizaciones podrían utilizar iniciativas de responsabilidad social para buscar algunas formas de reconocimiento. Algunas iniciativas para la responsabilidad social son ampliamente reconocidas como base creíble para el reconocimiento público del desempeño o del cumplimiento, respecto de prácticas específicas o de asuntos específicos. La orientación práctica que ofrecen estas iniciativas para la responsabilidad social puede ir desde herramientas de autoevaluación hasta la verificación de terceros.¹³

Sin dudas, la ISO 26000 es un instrumento importante en términos de lo que significa el escrutinio público en la era de la información:

¹³ International Organization for Standardization, Norma Internacional ISO 26000, Guía de responsabilidad social, Ginebra, 2010, p. 92.

La globalización, las mayores facilidades de movilidad y accesibilidad y la creciente disponibilidad de comunicación instantánea, hacen que los individuos y organizaciones alrededor del mundo encuentren cada vez más fácil conocer las decisiones y actividades de otras organizaciones, tanto cercanas como lejanas. Estos factores ofrecen la posibilidad a las organizaciones de beneficiarse del hecho de poder aprender nuevas formas de hacer las cosas y de resolver problemas. Esto significa que las decisiones y actividades de una organización están sometidas a mayor escrutinio por parte de una amplia variedad de grupos e individuos. Las políticas o prácticas aplicadas por las organizaciones en diferentes localizaciones, pueden compararse rápidamente.¹⁴

Cabe destacar que se refiere a cualquier tipo de organización, sea privada, del tercer sector o estatal. En este caso, por ejemplo, aparece como un estándar elemental la *accountability* democrática, más allá de la legitimidad de origen que tengan los gobiernos.

8.5.2. La norma ISO 26000, la centralidad del Estado y la pseudo filantropía

En la ISO 26000 se abordan cuestiones de responsabilidad social relacionadas con derechos humanos, medioambiente, prácticas laborales, asuntos de consumidores, participación activa y desarrollo de la comunidad. Pero, además, se tratan temas de salud, gobierno organizacional, prácticas de negocios justas y cuestiones atinentes a los consumidores, con lo cual se cubre la problemática del desarrollo sostenible y humano de una manera más abarcadora e interrelacionada, atendiendo a los intereses de todas las partes interesadas genuinas o *stakeholders*, y no sólo el interés de los accionistas.

En cuanto al hilo conductor de nuestro trabajo, el documento deja en claro que de ninguna manera puede concebirse la responsabilidad social en términos de mera filantropía, como suele hacerse en términos cosméticos:

Una primera noción de responsabilidad social se centraba en las actividades filantrópicas, como, por ejemplo, hacer obras de caridad. Materias tales como las prácticas laborales y las prácticas justas de operación surgieron

¹⁴ *Ibidem*, p. 6.

hace un siglo o más. Otras materias, tales como los derechos humanos, el medio ambiente, la protección del consumidor y la lucha contra el fraude y la corrupción, se han ido sumando con el tiempo, a medida que se les ha concedido mayor atención.¹⁵

Pero lo que resulta más interesante frente a los planteos cosméticos es que un principio fundamental de la responsabilidad social consiste en el respeto a la legalidad, por más que conlleva obligaciones que van más allá de ésta y derivan de valores éticos ampliamente compartidos.¹⁶ En consecuencia, “la filantropía no debería ser utilizada por una organización como sustituto de la integración de la responsabilidad social de la organización.” Asimismo, se aparta de las concepciones neoliberales de los mercados autorregulados que parecían guiar iniciativas como el Pacto Global, según el cual se les pedía a las empresas que adhirieran a diez principios que corresponden al derecho positivo, en países como Argentina, o están incluidos en pactos internacionales. En nuestro país, se daba el absurdo de empresas que se comprometieron en términos del Pacto Global a cumplir con la legalidad, cuando va de suyo que es su obligación. Por el contrario, la ISO 26000 considera que el funcionamiento adecuado del Estado es imprescindible para el desarrollo sostenible, en tanto su papel es el interés público, para lo cual tiene el poder de crear y hacer cumplir las leyes. “El rol del Estado es esencial para garantizar la aplicación de las leyes y las regulaciones, con el fin de fomentar la cultura del cumplimiento de la ley.”¹⁷ Lo norma aclara que no pretende indicar qué es lo que se debería someter a regulación jurídica obligatoria, con lo cual, su elusión parece más una clara alusión a la necesidad de regulaciones sobre algunos de los aspectos sustantivos y procedimentales que trata.

8.5.3. La norma ISO 26000, el desarrollo sostenible y los derechos humanos

La norma ISO 26000 está elaborada en términos de desarrollo sostenible, atendiendo a tres dimensiones: la económica, la social y la ambiental. Si “el desarrollo sostenible consiste en satisfacer las necesidades de la sociedad

¹⁵ *Ibidem*, p. 5.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 7 y 8.

¹⁷ *Ibidem*, p. 10.

respetando los límites ecológicos del planeta y sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus necesidades”, la responsabilidad de las organizaciones consiste en maximizar su contribución al desarrollo sostenible.

La norma se funda explícitamente en los pactos internacionales sobre derechos fundamentales, tanto en el *Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos*, como en el *Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, a los que agrega pactos posteriores referidos a la eliminación de todas las formas de discriminación racial y de género, a la prevención y eliminación de la tortura y otras formas de tratamiento o castigo cruel, a los derechos de los niños, a la protección contra las desapariciones forzosas y a los derechos de las personas con discapacidad.¹⁸ Si los Estados tienen la responsabilidad de respetar, garantizar, proteger y promover todos los derechos fundamentales, las organizaciones tienen que respetarlos y, en algunos casos –dependiendo de los intereses de los involucrados–, promoverlos. En ese y otros sentidos, la norma está elaborada para ser operativa, por lo que incluye una serie de recomendaciones o sugerencias para su implementación y apropiación cultural por parte de las organizaciones, las cuales deberían incluir la formación en derechos humanos. Además de las recomendaciones, considera que las organizaciones no pueden escudarse en el desconocimiento, por lo cual se plantea el concepto de *debida diligencia*, como veremos más abajo.

8.5.4. Los principios de la responsabilidad social

La norma ISO 26000 propone siete principios generales de la responsabilidad social: 1- Rendición de cuentas; 2- Transparencia; 3- Comportamiento ético; 4- Respeto a los intereses de las partes interesadas; 5- Respeto al principio de legalidad; 6- Respeto a la normativa internacional de comportamiento; 7- Respeto a los derechos humanos.

No es nuestro objeto referirnos a cada uno de ellos en este capítulo. Pero sí, en cambio, consideramos que, aunque se dedica un apartado al comportamiento ético, los diferentes principios de responsabilidad social de esta norma ya constituyen orientaciones éticas. La transparencia y la rendición de cuentas son procedimientos requeridos por la ética en la función pública, pero en este caso se refieren a cualquier organización. Se debería proporcionar información

¹⁸ *Ibidem*, p. 25.

accesible, comprensible y oportuna sobre políticas, decisiones y actividades que puedan tener un impacto social o ambiental. Asimismo hay que rendir cuentas de los impactos y aceptar el escrutinio público, así como asumir las responsabilidades por los errores, repararlos y tomar medidas preventivas para no repetirlos.

Se requiere identificar a las partes interesadas, las cuales no son solamente los dueños, socios, clientes o integrantes, sino otros grupos o personas afectados por las actividades, políticas o programas de la organización, la cual debería reconocer sus derechos, conocer sus inquietudes y considerar sus puntos de vista, incluso cuando no fueran conscientes de cómo podrían ser afectados, se trate de proveedores, clientes, consumidores, habitantes o ausentes, es decir, las futuras generaciones.

En cuanto al comportamiento ético, además de mencionar valores como la honestidad, la equidad y la integridad, en términos de respeto por las personas, los animales y el ambiente, considera importante la clarificación de los valores con los que se orienta la organización. Esto es interesante porque no se plantea –como suele ocurrir con la ética empresarial cosmética– la adopción de un código de ética enlatado o llave en mano que se guarda en un archivo y al poco tiempo se olvida. De lo que se trata, es de que los miembros de la organización realicen un proceso comunicativo para identificar los valores éticos involucrados, para luego expresarlos, siempre teniendo como referencia las normas de comportamiento ético reconocidas internacionalmente en términos de derechos humanos.

8.5.5. El plano estrictamente ético: debida diligencia o complicidad

Cuando nos referimos a los derechos fundamentales estamos hablando de valores. Pero en países como el nuestro, Argentina, los dos espacios se intersectan en tanto esos derechos fundamentales se encuentran positivados como normas constitucionales, es decir, de nivel superior. Incluso podemos decir que en los últimos años hubo importantes avances en términos de derechos civiles, como la sanción de una Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, que va más allá del respeto a la libertad de expresión para avanzar en términos de protección y promoción del derecho a la información de todos los sectores sociales y no sólo de las empresas con fines de lucro o del Estado. Asimismo, hubo enormes avances en términos de derechos económicos,

sociales y culturales que se exhiben en los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.¹⁹

Las organizaciones tampoco deben aprovecharse de los vacíos legales: “En situaciones en las que la ley o su implementación no proporcionan las salvaguardas ambientales o sociales adecuadas, una organización debería esforzarse por respetar, como mínimo, la normativa internacional de comportamiento.”²⁰ O “en situaciones donde los derechos humanos no se protegen, dar pasos para respetar los derechos humanos y no beneficiarse de esas situaciones.”²¹

Las organizaciones también pueden encontrarse frente a situaciones difíciles y de riesgo con respecto a algunos derechos humanos, en las cuales no resulta claro el modo de proceder, sea por inestabilidad política, catástrofes naturales, extrema pobreza, corrupción, etc.

Cuando se opera en ambientes en los que se presentan una o más de estas circunstancias, es probable que las organizaciones se enfrenten con juicios valorativos difíciles y complejos en cuanto a cómo deben comportarse. Aunque puede que no exista una fórmula o una solución sencilla, una organización debería basar sus decisiones en la responsabilidad primordial de respetar los derechos humanos, al mismo tiempo que contribuir a promover y defender el desarrollo global de los derechos humanos.²²

Evidentemente, los “juicios valorativos difíciles y complejos” aluden a situaciones en las que pueden estar en conflicto derechos fundamentales, es decir, frente a lo que Ronald Dworkin denomina “casos difíciles” o Robert Alexy denomina “casos insólitos”, como podrían ser conflictos entre el derecho a la información y a la privacidad, o el derecho a la propiedad y el derecho a la alimentación. No existen fórmulas a priori para resolver estos casos, sino que remiten directamente al ámbito de la moral y a principios supraleales para dirimirlos en cada caso. Sin embargo, en ordenamientos jurídicos como el nuestro, el principio de *favor debilis* es un criterio que debe tenerse en cuenta, en otros términos, se debe dirimir el conflicto normativo a favor del más débil cuando se trata de proteger a aquellos sectores menos favorecidos de aquellos más favorecidos o poderosos.

¹⁹ Asociación por los derechos civiles, *La corte y los derechos*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2005.

²⁰ Norma ISO 26000, p. 14.

²¹ *Ibidem*, p. 15.

²² *Ibidem*, p. 28.

En cualquier caso, la norma no deja escapatoria en términos de omisión del respeto a los derechos humanos al establecer que puede existir complicidad legal o no legal.

En el contexto no legal, la complicidad deriva de las expectativas sociales de comportamiento en el sentido amplio. En este contexto, una organización podría considerarse cómplice cuando ayuda a otros a cometer actos condenables, que sean incoherentes o irrespetuosos con la normativa internacional de comportamiento, y que la organización, a través del ejercicio de la debida diligencia sabía o debía haber sabido que originarían impactos negativos sustanciales en la sociedad, la economía o el medio ambiente. Una organización también podría considerarse cómplice si permanece en silencio ante actos condenables o se beneficia de los mismos.²³

Por ello, la ISO 26000 establece tres tipos de complicidad, la directa, la beneficiosa y la tácita. También considera el procedimiento o principio operativo de “debida diligencia”, la cual “es un proceso exhaustivo y proactivo llevado a cabo para identificar los impactos negativos sociales, ambientales y económicos, reales y potenciales, de las decisiones y actividades de una organización, con el propósito de evitar y mitigar dichos impactos”.²⁴ Esto significa que una organización no se puede excusar aduciendo desconocimiento y, menos aún, desresponsabilizarse por las consecuencias indeseables previsibles de sus acciones y actividades.

Como todas las organizaciones, las empresas no sólo deben cumplir con el principio de legalidad, sino que también deben respetar los derechos humanos consagrados por los pactos internacionales, de modo tal que no puedan tampoco pretender influir corruptamente para que la legalidad se acomode a sus intereses. Como vimos, la corrupción bajo la forma de soborno transnacional es una de las prácticas más extendidas entre las empresas de los países más desarrollados para obtener negocios en los países en desarrollo. La ISO 26000 condena las diferentes formas de corrupción en tanto es una forma de “abuso de un poder otorgado, con el objetivo de obtener una ganancia privada (...) Los ejemplos de corrupción incluyen sobornos (solicitar, ofrecer o aceptar un soborno en efectivo o especie) que involucren a funcionarios públicos o personas del sector privado, conflicto de intereses, fraude, blanqueo de dinero, desfalco, ocultación y obstrucción a la justicia

²³ *Ibidem*, p. 29.

²⁴ *Ibidem*, p. 77.

y tráfico de influencias.”²⁵ Asimismo, tiene en cuenta las consecuencias para la economía, el ambiente, los derechos humanos y los procesos políticos. Por ello, muestra los modos de prevenir acciones corruptas por parte de las organizaciones.

8.6. El problema de la propiedad intelectual en la era del conocimiento. La ficción según la cual las patentes garantizan la innovación

Si bien acceder a la información es un derecho, sabemos que existen formas de monopolizar y retacear conocimientos científicos y tecnológicos indispensables no ya para la vida buena, sino para la vida misma.

Tal es el caso de las patentes. Al respecto Joseph Stiglitz muestra con claridad meridiana que lejos de ser una condición para el financiamiento de las investigaciones, se vuelve un obstáculo para la investigación, en tanto una patente establece un monopolio sobre determinados conocimientos que dificulta que otros indaguen en la línea de aquello que incluya instancias ya patentadas o es presumible que registre como patente una gran corporación. Esto disuade a investigadores y creadores de todo tipo de que investiguen en determinados campos del saber, por ejemplo en informática o en la industria farmacéutica. Esta última, lejos de necesitar de las patentes para financiarse, gasta mucho más en investigación en cosmética y en publicidad que lo que invierte para nuevos desarrollos en medicina.²⁶ Asimismo, invierte en la investigación sobre

²⁵ *Ibidem*, p. 53.

²⁶ La utopía moderna —expresada de modo prístino por Francis Bacon en *La nueva Atlántida* y en el *Novum organon*— consideraba que la ciencia podía solucionar todos los males de la humanidad o al menos satisfacer todas sus necesidades. Sin embargo, las interferencias del mercado condujeron a la generación permanente de nuevas necesidades e insatisfacciones, sin haber logrado aún terminar con el flagelo de la pobreza. Si existe la posibilidad en la condición humana de un desplazamiento del deseo —una vez que el deseo es satisfecho— de un objeto a otro, esa posibilidad se convirtió en una fuerte tendencia en la sociedad de consumo. Si se suponía que la ciencia podía satisfacer las necesidades de la humanidad, para reproducirse a sí mismo el mercado necesita generar permanentemente nuevas necesidades, de modo tal que ya no satisface la demanda, sino que la genera. Es cierto que las necesidades básicas, históricamente, siempre se vieron satisfechas de distintos modos en culturas diferentes, pero la publicidad audiovisual posibilitó llevar al paroxismo la generación de necesidades y puso a la tecnociencia al servicio del

medicamentos para enfermedades “que tienen mercado” y no en aquellas que no producen ganancias.

Las corporaciones fueron logrando que la propiedad intelectual, patentes incluidas, se traten en la Organización Mundial de Comercio, en lugar de hacerse en la World Intellectual Property Organization (WIPO) o en la Organización Mundial para la Salud (OMS), a partir de establecerse la vinculación entre la propiedad intelectual y el comercio, mediante las ADPIC o aspectos de la propiedad intelectual vinculados con el comercio. Luego los mismos países que impulsaron las ADPIC quisieron transformar a la educación y la cultura en meros bienes transables y, por lo tanto, vinculados con la OMC y sus posibles sanciones, pero no lo lograron por la resistencia que se organizó a nivel mundial.

Por eso Stiglitz se pregunta por el alcance, los límites y la duración de las patentes. ¿Es razonable patentar algo demasiado abarcador?²⁷ En una época se patentaron vehículos autopropulsados de cuatro ruedas, lo cual impedía el desarrollo de la industria automovilística. Finalmente Henry Ford logró que se limiten ese tipo de patentes de gran alcance. Hoy se patentan especies naturales de países pobres, ricos en biodiversidad, aumentando la brecha entre países ricos y países pobres.

Como afirma Stiglitz, “Los derechos de propiedad intelectual confieren al propietario del producto en cuestión el derecho exclusivo de utilizarlo. Crea un monopolio”.²⁸ Por otra parte, se puede descubrir lo mismo prácticamente al mismo tiempo y quien llega primero a patentarlo que se queda con todo. Además, las innovaciones en general están basadas en un acervo de saberes anteriores producidos tradicionalmente o en ámbitos académicos públicos. Lejos de estimular la investigación, se la desestimula frente a la improbabilidad de patentar primero. Como dice Stiglitz, “La economía pierde a corto plazo –puesto que los altos precios propios de la situación monopolística reducen el bienestar– y a largo plazo –puesto que reduce la innovación.”²⁹ Se llegaron a patentar incluso secuencias genéticas de enfermedades, como ocurrió con el resonado caso de Myriad Genetics, firma que patentó “dos mutaciones del gen humano que afectan al cáncer de pecho, ha exigido que incluso los laboratorios sin ánimo de lucro le paguen una tasa, lo

mercado. En consecuencia, la investigación científica y tecnológica se realiza en buena medida atendiendo las necesidades del mercado, antes que las necesidades de la gente.

²⁷ “Para diseñar un régimen de propiedad intelectual es preciso responder a algunas preguntas difíciles: qué puede y qué no puede patentarse, cuánto tiempo debe durar la patente y cuánto alcance ha de tener.” Stiglitz, J. *Cómo hacer que funcione la globalización*, p. 154.

²⁸ *Ibidem*, p. 147.

²⁹ *Ibidem*, p. 151.

cual pone un evidente freno a la investigación”. Si hacemos un paralelismo con los modelos de innovación de arquitectura cerrada de Microsoft, condenada judicialmente por prácticas monopólicas, y la arquitectura abierta de Linux, vemos que en el caso de los laboratorios medicinales pasa otro tanto.

En el caso mencionado, el monopolio sobre las dos mutaciones genéticas vinculadas con el cáncer de mama condujo a una serie de juicios de organizaciones médicas y universidades contra Myriad Genetics. La empresa fue fundada por científicos de la Universidad de Utah, quienes lograron que la Oficina de Marcas y Patentes de USA les otorgara la patente. Así crearon un monopolio sobre la investigación y sobre los exámenes que se realizan a mujeres enfermas de cáncer de mama, los cuales se realizan a precios exorbitantes e inaccesibles para la mayoría de los pacientes. En primera instancia, un juez rechazó que las mutaciones genéticas pudieran patentarse. Pero en segunda instancia, el Tribunal de Apelaciones del Circuito Federal, que se especializa en casos de patentes, protegió el derecho de propiedad del laboratorio mencionado, desprotegiendo otros derechos más fundamentales que el de propiedad, como es el derecho a la vida. Seguramente el caso llegará a la Corte Suprema. Mientras tanto, siguen pasando los años sin que otros equipos de investigación puedan trabajar cooperativamente con esos elementos. Queda claro que el establecimiento del monopolio no hizo otra cosa que impedir que diversos equipos de investigación compartieran sus conocimientos para avanzar en la cura de esa enfermedad. Como afirmó Stiglitz: “En términos generales, como impiden la difusión y el aprovechamiento del saber, las patentes ralentizan la investigación de continuidad, esto es, las innovaciones que se basan en otras innovaciones y, puesto que casi todas las innovaciones surgen de innovaciones anteriores, también ralentizan el progreso tecnológico global.”³⁰

Frente a la voracidad de algunos científicos y la mayoría de los laboratorios medicinales privados, los investigadores prefieren la arquitectura abierta, que posibilita compartir conocimientos, particularmente porque las innovaciones se realizan sobre la base de un fondo de conocimientos públicos de universidades y quienes patentan no pagaron nada por esos conocimientos. Atendiendo a la cantidad de patentes que se registran por año, se hace sumamente dificultoso saber qué está patentado y qué no. En todo caso, lo que queda claro es que se requiere una democratización del conocimiento en términos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Las empresas que aprovechan su posición monopólica para ralentizar la innovación dejan

³⁰ *Ibidem*, p. 152.

mucho que desear en términos de responsabilidad social. En la actualidad, algunos países se enfrentaron a situaciones en las cuales, frente a los precios exorbitantes pretendidos por los laboratorios por abuso de posición dominante, decidieron no respetar las patentes, si esas empresas no entregaban las medicaciones a precios razonables. Tal fue el caso en el que Brasil se enfrentó a laboratorios multinacionales que priorizaban sus ganancias exorbitantes por sobre el derecho a la vida, en una situación de epidemia de SIDA. En la OMS, en el año 2003 ganó la posición brasileña. Se prevé que los Estados recuperen su capacidad frente al mercado, estableciendo regulaciones que posibiliten el financiamiento de investigaciones científicas prioritarias y lleguen a producir medicamentos, frente a una voracidad empresarial ilimitada.

Otro aspecto a tener en cuenta es que los laboratorios privados se dedican a aquellas enfermedades que tienen un mercado redituable y no a aquellas cuyos pacientes son pocos o no tienen poder adquisitivo. Enhorabuena, en el año 2011, en Argentina se aprobó una ley de producción pública de medicamentos, que tiene como fin “promover la accesibilidad de medicamentos y propiciar el desarrollo científico y tecnológico”, frente a la falta de responsabilidad social y al *lobbying* de los laboratorios con influencia en algunos niveles del Estado.

Otro tanto podría hacerse para disponer de semillas transgénicas, elaboradas sobre bancos de semillas públicos, que son patentadas e impuestas paulatinamente por empresas que pretenden quedarse con el control de los alimentos a nivel mundial, poniendo en riesgo la seguridad alimentaria. Para comenzar, el corrimiento de la frontera agrícola sin las evaluaciones de impacto ambiental y social correspondiente, tuvo, entre otras consecuencias indeseables previsibles, la expulsión de miles de familias de campesinos de los campos, que van estableciéndose como pueden en los cinturones urbanos, sin estar capacitadas para el trabajo urbano. Ni qué decir de la fumigación con glifosato sobre algunas poblaciones al lado de las cuales se siembra para maximizar el uso de la tierra. Recién en agosto de 2012 se produjo la primera condena en la provincia de Córdoba, Argentina, a explotadores agropecuarios y parece difícil confiar en la responsabilidad social y ambiental de esas empresas en un contexto de mercados autorregulados. Asimismo, tuvo efectos nocivos sobre el propio suelo, erosionado a causa del desmonte y sobre el precio de otros alimentos, por el aumento del valor de la tierra, etc. Por eso, se requiere volver a disponer de instrumentos que efectivicen la responsabilidad social y ambiental, con el fin de evitar consecuencias indeseables previsibles.

8.7. Para los distraídos

Queda claro que, desde la aprobación de esta norma, resulta inaceptable que actores calificados se hagan los distraídos y sigan sosteniendo un discurso funcional y cosmético acerca de la responsabilidad social empresaria en términos de mera filantropía. Queda claro, también, que la ética empresarial es más necesaria que nunca y que están dadas las condiciones para su realización. Si el “se debe” supone el “se puede”, hoy existen instrumentos que permiten viabilizar estándares de manera universal, para evitar efectos indeseables previsibles, sociales y ambientales. Mediante la construcción de información y el acceso a esa información, todos los involucrados pueden conocer sus derechos, saber qué hacen o dejan de hacer las organizaciones públicas. De este modo, los afectados pueden constituirse en actores y actuar en consecuencia.

A modo de epílogo: Los derechos humanos y el retorno de las regulaciones

Está establecida como creencia la idea de que la eliminación de la interferencia del Estado deja a los actores en plena libertad para su mejor desenvolvimiento. El propio establecimiento de esa idea como creencia y como ficción es una necesidad del pseudo desregulacionismo para dejar el terreno libre para cometer todo tipo de abusos. Como decía J. J. Rousseau, si el mercado conduce a aumentar la desigualdad social y política, es función del Estado democrático reducir las desigualdades. En un contexto de desigualdad que llega al extremo de la polarización social y de una violencia estructural sobre los más desprotegidos, la no intervención del Estado significa jugar a favor de los poderosos. Por eso, deben ser bienvenidas las regulaciones.

Se están volviendo a implementar regulaciones imprescindibles y, con ellas, se abren nuevas posibilidades para que exista un avance sustantivo en términos de derechos y de responsabilidad social empresarial (RSE). Varios países –entre ellos, el nuestro– van recuperando su capacidad estatal, su calidad institucional y su capacidad regulatoria. Asimismo, bastiones del neoliberalismo que, como USA, no habían perdido su capacidad estatal, establecen regulaciones a partir de las sucesivas crisis que vienen acaeciendo, como la ocurrida a partir de la quiebra de Lehmann Brothers. Como se hiciera en tiempos de Franklin D. Roosevelt con la Ley Bancaria (Glass-Steagall), se acaba de sancionar una ley de reforma del sistema financiero que crea nuevos organismos de control y amplía las facultades de otros, como la Comisión de Valores, para evitar nuevos abusos y defraudaciones. Por su parte, la insistencia, en el marco del G-20, de aquellos países perjudicados por los reiterados desatinos de las calificadoras

de riesgo que no supieron, no quisieron o no pudieron realizar evaluaciones correctas, hará que más temprano que tarde sean puestas en caja o, incluso, se reemplacen por organismos más confiables –y con menos conflictos de intereses– como las universidades.

Regulación y desregulación son expresiones que se utilizan de manera muy general, como si las regulaciones o las desregulaciones fueran valiosas en sí mismas. ¿Existen dudas acerca de que las regulaciones rígidas, excesivas e inadecuadas constituyen un obstáculo para el desenvolvimiento económico? ¿Más aún, no son ese tipo de regulaciones las que posibilitan generar oportunidades para que funcionarios corruptos cobren por agilizar o destrabar emprendimientos? A su vez, ¿existen dudas sobre que la eliminación o la ausencia de regulaciones indispensables suele dar lugar a consecuencias indeseables previsibles, tales como diferentes tipos de abuso de posición dominante en el mercado, abusos en las relaciones laborales, abusos con respecto a los consumidores –aún para aquellos productos necesarios para la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación y salud–, abusos derivados de asimetrías de información al momento de realizar transacciones comerciales, defraudaciones con respecto a los accionistas, uso indebido del suelo y de los recursos no renovables, destrucción del ambiente, etc., etc., etc.?

¿Es que acaso no existe un punto de equilibrio? ¿No se pueden determinar criterios para establecer las regulaciones adecuadas y eliminar aquellas innecesarias? Pensar un Estado de derecho sin regulaciones es una contradicción en los términos. A lo sumo es una construcción retórica mediática que tuvo por objeto instalar una opinión favorable para llevar adelante un proyecto político y económico sin controles de ninguna naturaleza, evadiendo incluso el escrutinio público, como explica Joseph Stiglitz en “Lo que aprendí de las crisis económicas mundiales”. Esa teoría político-económica de los mercados autorregulados tuvo dos momentos de realización. El primero se extendió desde fines del siglo XIX y concluyó en la Gran Depresión y la enorme crisis mundial que la siguió. A partir de entonces, los países con economías de mercado –particularmente USA con el *New Deal*– tuvieron que retornar a las regulaciones y a la presencia orientadora del Estado en la economía. Sin embargo, desde los comienzos de la década del 70 la concepción de los mercados autorregulados volvió bajo la forma del neoliberalismo. El argumento del déficit fiscal condujo a considerar la inversión social como gasto público, como si el equilibrio fiscal dependiera solamente de los egresos. El pretexto de la situación de excepcionalidad y la emergencia económica condujeron a una serie de reformas impuestas mediante

políticas de *shock* –“quemar las naves”, decían algunos– que hicieran irreversibles las transformaciones operadas sobre la matriz económica y social.

En países condicionados como el nuestro, las regulaciones fueron reemplazadas por re-regulaciones en un sentido anti estatista, orientadas por las meta regulaciones establecidas por los organismos multilaterales de crédito. Se pasó, pendularmente, del intervencionismo estatal excesivo, a la pérdida de funciones del Estado, tanto con respecto a sus funciones sociales, como de su capacidad mínima y elemental para regular el desenvolvimiento del propio mercado, lo cual reconocieron reputados neoliberales explícita o implícitamente, al aceptar intervenciones y regulaciones que sostuvieran las instituciones del mercado.

Pero se necesita superar para siempre ese tipo de economía de mercado caracterizada por la precarización y el abandono de vastos sectores de la población a su suerte, considerándola población excedente o superflua, en una lógica signada por la Nueva Ley de Gresham. Las consecuencias devastadoras de la “destrucción creadora”, planificada por el fundamentalismo del mercado no admiten arrepentimientos tardíos. Sí, en cambio, se requiere de la memoria y, además, de la profundización de los análisis para no tropezar nuevamente con la misma piedra.

La pregunta que surge es, ¿en qué medida es posible y cuál es el alcance de la RSE en un contexto de mercados autorregulados? Como vimos, Joseph Stiglitz, en *Cómo hacer que funcione la globalización*, es escéptico con respecto a una responsabilidad social empresaria (RSE) que se funde únicamente en la autorregulación de las corporaciones. Para Stiglitz la RSE en un contexto de responsabilidad limitada es una suerte de sinsentido. Sin embargo, como vimos, Stiglitz valora positivamente el movimiento de la RSE.

Para alcanzar los resultados esperados, se requieren nuevas reglas de juego. La responsabilidad social empresaria es inviable en un contexto de responsabilidad limitado. De allí la conclusión de Stiglitz: “Como consecuencia de ello, y por importante que pueda ser, el movimiento RSE no es suficiente. Hay que complementarlo con una normativa más dura” y agrega: “Las empresas realmente comprometidas darán la bienvenida a las regulaciones que refuercen el código de conducta que apoyan en público porque las protegerán de la competencia desleal de las que no se suman a la misma política.”

Para autores como Friedrich von Hayek, Milton Friedman o Robert Nozick las regulaciones son interferencias sobre la libertad individual. Dado que no vivimos solos en una isla, necesariamente nuestra libertad, nuestros derechos fundamentales y nuestras obligaciones se tienen que compatibilizar

con los de las otras personas en un esquema que nos abarque a todos. Es por eso que autores liberales como Amartya Sen o John Rawls tienen en claro que las regulaciones consisten precisamente en articular las diferentes libertades, derechos y obligaciones mediante instituciones fundadas en la eticidad mínima que constituye el suelo de una convivencia social en la que se reconozca, se respete y se considere a todos.

Los pactos internacionales de Derechos Humanos son, precisamente, la sedimentación, siempre provisoria, del *ethos* contemporáneo. Su positivación como derecho –como ocurre en el ordenamiento argentino– constituye un piso que no supone reemplazar la elección moral. Por el contrario, posibilita el mismo ejercicio de la libertad y del pluralismo. La elección moral es irremplazable, porque siempre quedan dilemas librados a la conciencia moral de cada sujeto. Además, porque el derecho va a la zaga de muchos fenómenos que primero se tratan desde la ética reflexiva, particularmente aquellos que tienen que ver con las consecuencias de las innovaciones tecnológicas para las formas de vida. Para finalizar, porque los derechos fundamentales entran en conflicto entre sí, en esos casos que algunos filósofos denominan “casos difíciles”. Los mismos requieren de la reflexión moral para establecer prioridades y de la participación de los diferentes poderes del Estado para su articulación y armonización, lo cual se realiza, básicamente, mediante regulaciones.

Tal como lo establece la teoría jurídica, el Estado tiene cuatro niveles de responsabilidad en cuanto a los derechos fundamentales reconocidos y consagrados por nuestra Constitución Nacional: respetarlos, garantizarlos, promoverlos y protegerlos. La injerencia del Estado –siguiendo el principio *favor debilis*– es necesaria para proteger aquellos sectores más débiles con respecto a aquellos sectores más poderosos, mediante regulaciones y políticas que eviten abusos de toda índole. Sin esa eticidad mínima institucionalizada, se hace muy difícil el ejercicio pluralista de las libertades, es decir, de la elección individual... de todos.

Bibliografía

- AAVV, *La Corte y los derechos 2005-2007*, Asociación por los derechos civiles- Buenos Aires, Siglo XXI, 2008.
- Ades, Alberto y Di Tella, Rafael, “La nueva economía de la corrupción”. En *Estudios IARSE*, Buenos Aires, diciembre, 1995.
- Arendt, Hanna, *Los orígenes del totalitarismo*, vol 3, Madrid, Alianza, 1987.
- Arendt, Hanna, *Entre el pasado y el futuro*, Barcelona, Península, 1996.
- Arendt, Hanna, *La condición humana*, Buenos Aires, Paidós, 1998.
- Argumedo, Alcira, *Un horizonte sin certezas. América Latina ante la revolución científico-tecnológica*, Montevideo-Buenos Aires, Puntosur, 1987.
- Aristóteles, *Política*, Madrid, Gredos, 1994.
- Azpiazu, Daniel *et al.*, *La revolución tecnológica y las políticas hegemónicas*, Buenos Aires, Legasa, 1988.
- Banfield, E. C., “Corruption as a Feature of Governmental Organization”. En *Journal of Law and Economics* 18/3, 1975.
- Benson, B. L. y Baden, J., “The Political Economy of Governmental Corruption the Logic of Underground Government”. En *The Journal of Legal Studies* vol.14, 1985.
- Blaug, Mark, *La metodología de la economía o cómo explican los economistas*, Madrid, Alianza, 1985.
- Buchanan, James, *Ensayo sobre economía política*, México, Alianza, 1990.
- Buchanan, James y Tullock, Gordon, *Los límites del consenso*, Barcelona, Planeta, 1993.
- Buchanan, James, “Política sin romanticismos”. En *Ciencia Política* N°7, Bogotá, 1987.
- Buchanan, James, *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*, University of Chicago Press, 1975.
- Buchanan, J.; Tollison, R. D. y Tullock (eds.), *Towards a Theory of Rent-seeking Society*, Texas A&M University Press, Economics Series N°4, 1980.
- Buchanan, James, “An Economic Theory of Clubs”, en *Economica* N°32, pp.1-14.

- Cárcova, Carlos María, *La opacidad del derecho*, Madrid, Trotta, 1998.
- Carroll, Archie B. “The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders”, *Business Horizons* / July-August 1991.
- Cartier-Bresson, Jean, “Corrupción institucionalizada y neocorporativismo.” En *Nueva Visión* N°145, Buenos Aires, 1996.
- Constitución Nacional de la República Argentina.
- Corbalán, María Alejandra, *El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento*, Buenos Aires, Biblos, 2002.
- Cortina, Adela, “Las tres edades de la ética empresarial”, en *Construir confianza*, Madrid, Trotta, 2003.
- Cortina, Adela, *Por una ética del consumo*, Madrid, Taurus, 2002.
- Courtis, Christian y Abramovich, Víctor, *La exigibilidad de los derechos sociales*, Madrid, Trotta, 2002.
- de Sousa Santos, Boaventura *Crítica de la Razón Indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*, Bilbao, Desclée de Brouwer, 2003.
- Elster, Jon, *Tuercas y tornillos*, Barcelona, Gedisa, 1991.
- Feinmann, José Pablo, *La sangre derramada*, Buenos Aires, Ariel, 1998.
- Flax, Javier, *La democracia atrapada. Una crítica del decisionismo*, Buenos Aires, Biblos, 2004.
- Flax, Javier, “Rousseau, propiedad y desigualdad”, en *Teorías filosóficas de la propiedad*, Margarita Costa (comp.), Oficina de Publicaciones del C.B.C.- OPFYL, 1997.
- Flax, Javier, “Sobre la violencia estructural, John Rawls y la desobediencia no-violenta”. En *Agora Philosophica*, Revista Marplatense de Filosofía, Año IV, N°8, 2003.
- Flax, Javier, “Ciudadanía, desarrollo moral y educación en derechos humanos”, en Cauduro, G. (comp.) *Derechos humanos para estudiantes*, Los Polvorines, UNGS, 2007.
- Flax, Javier, “El decisionismo revisitado. Un contrapunto entre los gobiernos de Menem y Kirchner”, Revista *Diálogo Político*, Fundación Konrad Adenauer, Año XXVIII, N°2, junio de 2011.

- Flax, Javier, “Del decisionismo y la concentración mediática al pluralismo democrático”, en *La comunicación como ámbito de construcción de la realidad social*, Alem, Beatriz (comp.), Buenos Aires, UNGS-Imago Mundi, 2011.
- Foreign Corrupt Practices Act (FCPA). Antibribery Provisions. En *Fighting Global Corruption: Business Risk Management*, Appendix A, United States Department of State, Washington, DC, 2000.
- Forrester, Viviane, *El horror económico*, FCE, Buenos Aires, 1997.
- Friedman, Milton, *Capitalismo y libertad*, Madrid, Rialp, 1966.
- Fukuyama, Francis, *Confianza*, Buenos Aires, Sudamericana, 1996.
- Fukuyama, Francis, *La construcción del Estado*, Ediciones B, 2004.
- García, Rolando, *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*, Barcelona, Gedisa, 2006.
- Gray, John, *Falso amanecer. Los engaños del capitalismo global*, Buenos Aires, Paidós, 2000.
- Hart, H. L. A., “Rawls on Liberty and Its Priority”, *University of Chicago Law Review*, 40, 1973.
- Hegel, G. W. F., *Principios de la filosofía del derecho*, Buenos Aires, Sudamericana, 1975.
- Hernández, Antonio María; Zovatto, Daniel y Mora y Araujo, Manuel, *Argentina, una sociedad anómica. Encuesta de cultura constitucional*, México, UNAM, 2005.
- Hobbes, Thomas, *Leviatán*, Madrid, Alianza, 1992.
- Hobbes, Thomas, *El ciudadano*. Edición bilingüe a cargo de Joaquín Rodríguez Feo. Madrid, Debate, 1993, sobre la edición del texto latino a cargo Howard Warrender, *De Cive*, Oxford, Clarendon Press, 1983.
- Hume, David, *Tratado sobre la naturaleza humana*, Madrid, Editora Nacional, 1977.
- Huntington, S., *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1997.
- Iazzeta, Osvaldo, “Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Mello”. En *Desarrollo Económico*, vol.37, Nº146, 1997.

- Joly, Eva, *Impunidad. La corrupción en las entrañas del poder*, Buenos Aires, FCE, 2003.
- Klein, Naomi, *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*, Barcelona, Paidós, 2007.
- Klitgaard, Robert, *Controlando la corrupción*, Buenos Aires, Sudamericana, 1994.
- Lafer, Celso, *La reconstrucción de los derechos humanos. Un diálogo con el pensamiento de Hanna Arendt*, México, FCE, 1994.
- Locke, John, *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*, Madrid, Alianza, 1996.
- López, Andrés y Lugones, Gustavo, “El proceso de innovación tecnológica en América Latina en los años noventa.” En *REDES* N°9, Universidad Nacional de Quilmes, 1997.
- Luhmann, Niklas, *Confianza*, Barcelona, Anthropos, 1996.
- Maliandi, Ricardo, *Ética: conceptos y problemas*, Buenos Aires, Biblos, 2004.
- Marx, Karl, *Manuscritos económicos y filosóficos*, Madrid, Alianza, 1984.
- Mattelart, Armand y Schmucler, Héctor, *América Latina en la encrucijada telemática*, México, Folios/ILET, 1983.
- Merton, Thomas, *Teoría y estructura sociales*, México, FCE, 1995.
- Michellini, Dorando, *Bien común y ética cívica: una propuesta desde la ética del discurso*, Buenos Aires, Bonum, 2008.
- Montagu, Ashley, *La naturaleza de la agresividad humana*, Madrid, Alianza, 1990. -Moreno Ocampo, Luis, “Gerencia y corrupción, el caso del Inder”, *Nueva Visión* N°145, 1996.
- Moreno Ocampo, Luis, *En defensa propia. Cómo salir de la corrupción*, Buenos Aires, Sudamericana, 1993.
- Nino, Carlos Santiago, *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires, Emecé, 1992.
- Norma ISO 26000, *Guía de responsabilidad social*, International Organization for Standardization, Ginebra, 2010.
- Nussbaum, Martha, *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*, Buenos Aires, Paidós, 2007.
- O'Donnell, Guillermo; Vargas Cullerell, Jorge y Iazzetta, Osvaldo (comps.), *Democracia, Desarrollo Humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, Politeia y PNUD, 2003.

- O'Donnell, Guillermo, *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires, Prometeo, 2007.
- Oppenheimer, Andrés, *Ojos vendados. Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina*, Buenos Aires, Sudamericana, 2001.
- Oteiza, Enrique, "Drenaje de cerebros. Marco histórico y conceptual". En *REDES* N°6, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 1996.
- Pisarello, Gerardo y De Cabo, Antonio "La renta básica como derecho ciudadano emergente: elementos para un debate", en *La renta básica como nuevo derecho ciudadano*, Madrid, Trotta, 2006.
- Polanyi, Karl, *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, FCE, 2003.
- Popper, Karl, *Sociedad abierta, universo abierto*. Madrid, Tecnos, 1984.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*.
- Ràfols Vaillès, Carles, "¿Ética en las empresas o empresas éticas? Avanzar en una implantación contradictoria", en Alcoberro, Ramón (coord.) *Ética, economía y empresa*, Barcelona, Gedisa, 2007.
- Rawls, John, *Teoría de la justicia*, México, FCE, 1993.
- Rawls, John, *Liberalismo político*, México, FCE, 1995.
- Reisman, Michael, *¿Remedios contra la corrupción?* México, FCE, 1981.
- Resta, Eligio, "La violencia 'soberana'". En Roberto Bergalli-Eligio Resta (comps.), *Soberanía, un principio que se derrumba*, Buenos Aires, Paidós, 1996.
- Ricardo, David, *Principios de economía política y tributación*, México, FCE, 1973.
- Rifkin, Jeremy, *El fin del trabajo*, Buenos Aires, Paidós, 1996.
- Rodríguez, Jesús, *Fuera de la ley. La relación entre IBM y los funcionarios públicos en los contratos informáticos del Estado*, Buenos Aires, Planeta, 1997.
- Rose-Ackerman, Susan, "¿Una administración reducida significa una administración más limpia?", en Nueva Sociedad N°145, Buenos Aires, 1996.
- Rousseau, J. J., *Discurso sobre la economía política*, Madrid, Tecnos, 1985.

- Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires, Planeta, 2000.
- Sen, Amartya y Kliksberg, Bernardo, *Primero la gente*, Barcelona, Deusto, 2007.
- Sen, Amartya, *La idea de justicia*, Madrid, Taurus, 2010.
- Sen, Amartya, “Ética de la empresa y desarrollo económico” en Adela Cortina (comp.) *Construir confianza*, Madrid, Trotta, 2003.
- Sorj, Bernardo y Martuchelli, Danilo, *El desafío latinoamericano. Cohesión social y democracia*, Buenos Aires, Siglo XXI-Fundación Fernando Henrique Cardoso, 2008.
- Stiglitz, Joseph, “Lo que aprendí de las crisis económicas mundiales” en Borón, Atilio et al. *Mundo global, ¿guerra global?*, Buenos Aires, Continente/Peña Lillo, 2002.
- Stiglitz, Joseph, *Cómo hacer que funcione la globalización*, Buenos Aires, Taurus, 2006.
- Stiglitz, Joseph, *Caída Libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, Buenos Aires, Taurus, 2010.
- Strauss, Leo, *La filosofía política de Hobbes*, Buenos Aires, FCE, 2006.
- Taylor, Charles, “La polémica del reconocimiento”, en *El multiculturalismo y “La política del reconocimiento”*, México, FCE, 2009.
- Transparency International: Informe final sobre el Índice de Fuentes de Soborno, 2008.
- Trigilia, Carlo, “Capital social y desarrollo local”, en Trigilia, Carlo, *El capital social*, Buenos Aires, FCE, 2003.
- Thwaites Rey, Mabel, “Corrupción y ética política: apuntes sobre un malestar contemporáneo” en *Doxa* N°15, Bs. As., invierno de 1996.
- Van Parijs, Philippe, “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.), Barcelona, Virus, 2000.
- Van Parijs, Philippe, *¿Qué es una sociedad justa? Introducción a la práctica de la filosofía política*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1992.
- Varsavsky, Oscar, *Ciencia, política y cientificismo*, Buenos Aires, CEAL, 1969.
- Verbitsky, Horacio, *Robo para la corona. Los frutos prohibidos del árbol de la corrupción*, Buenos Aires, Planeta, 1991.

- Vispo, Adolfo, *Los entes de regulación. Problemas de diseño y contexto*, Buenos Aires, Norma-Flacso, 1999.
- Walsh, Rodolfo “Carta abierta de un escritor a la Junta Militar”, la misma es editada como apéndice de *Operación Masacre*, Ediciones de la Flor, Buenos Aires, 2001.
- Willamsom, John, “Democracy and Washington Consensus”. En *World Development*, vol.21, N°8, 1993.
- Yoguel, Gabriel “Creación de competencias en ámbitos locales y redes productivas”, *Revista de la CEPAL* N°71, 2000.
- Zaiat, Alfredo, *¿Economistas o astrólogos? La economía de los noventa*. Buenos Aires, Capital Intelectual, 2004.
- Zamarra, C., “Imperialismo javanés y militarismo fundamentalista en Indonesia”, *Revista Pueblos*, Madrid, 2006.
- Zintl, Reinhart, “Contrato sin presupuestos: James Buchanan”, en Kern, L. y Muller, H. P., *La justicia, ¿discurso o mercado?*, Barcelona, Gedisa, 1992.
- Zintl, Reinhart, *Comportamiento político y elección racional*, Barcelona, Gedisa, 1995.

La **Colección Humanidades** de la Universidad Nacional de General Sarmiento reúne la producción relacionada con las temáticas de historia y filosofía, enmarcadas en las líneas de investigación de la universidad, siempre en vinculación con el desarrollo de nuestra oferta académica y con nuestro trabajo con la comunidad.

El presente libro intenta una reflexión, desde el campo de la filosofía, sobre una serie de cuestiones en las cuales convergen la ética, la teoría política y la economía. La escisión entre la economía y la filosofía significó el abandono de la reflexión sobre el sentido de la economía y sus múltiples dimensiones, las cuales habían sido cuestiones centrales para los grandes filósofos, quienes se ocuparon de pensar su época y su cultura de un modo no compartimentado. En los tiempos en los que el neoliberalismo continúa siendo una corriente dominante de pensamiento, se requiere una indagación filosófica sobre las ficciones en las que se monta el dispositivo neoliberal de poder y saber. Cualquier transformación de la actualidad en términos de justicia global hacia las presentes y las futuras generaciones, requiere poner de manifiesto esas ficciones, mediante un análisis crítico. En tal sentido, pretendemos realizar una contribución presentando una genealogía de algunos lugares comunes del neoliberalismo, como la interpretación del hombre como "*homo economicus*". Asimismo, se recurre a casos reales, a partir de los cuales se despliega un marco conceptual con vocación interdisciplinaria, mediante el tratamiento de cuestiones como la ideología de los mercados autorregulados, la justicia distributiva, la población superfluizada, la confianza, la corrupción, la responsabilidad empresaria, etc.

Colección Humanidades

Universidad Nacional
de General Sarmiento 

