

POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA SOCIAL ¿ARMONIA O DESEQUILIBRIO?*

ADA LATTUCA**

Introducción

Uno de los avances notables del período de posguerra del primer conflicto mundial, fue la maduración y formalización del constitucionalismo social. Europa saludó con alborozo este movimiento que jerarquizaba el trabajo y al trabajador, afirmaba el derecho al trato igualitario de hombres y mujeres, amparaba a los niños, establecía las normas básicas para obtener la justicia social y protegía la riqueza pública contra el acaparamiento del capitalismo ¹.

*. Ponencia presentada ante el Primer Congreso Internacional Unión Europea - MERCOSUR, Mendoza, 9 al 11 de mayo de 2001. Deseo aclarar, que adopté el término armonía en el sentido que es utilizada por el profesor CIURO CALDANI en su artículo, *La armonía y la armonización en el mundo jurídico*, en "El Derecho Universal (Perspectiva para la ciencia jurídica de una nueva era)", Rosario, FIJ, 2001. El autor expresa que al parecer "...las cuestiones de armonía tienen siempre alguna referencia a la *belleza*, por eso se presentan especialmente en las artes y de modo destacado en la *música*, pero en definitiva se manifiestan en toda nuestra referencia al universo, en nuestras propias personas, en la medicina, la filosofía, la astronomía, la economía, la religión, el Derecho, etc. Creemos que en última instancia, la armonía es una de las *perspectivas* desde la que se puede *construir* y comprender cualquier objeto", pág. 79.

** Investigadora del Consejo de Investigaciones de la UNR. Profesora de la Facultad de Derecho, correo electrónico <lattuca@arnet.com.ar>

1. Ver, Constitución de México (1917) y la de Weimar (1919).

Esta explosión de entusiasmo que coronaba los esfuerzos incoados desde mediados del siglo anterior, otorgó formalmente una jerarquización humanística a un sector excluido de los beneficios que dimanaban de tales derechos durante largas centurias.

La Cuestión Social como se la denominó, ya no fue sólo la plataforma de partidos políticos, una doctrina, o una escuela jurídica, fue la vida misma. A partir pues de las primeras décadas del siglo XX, se produce la transformación no solamente de la teoría general del Estado, sino también de la doctrina de los derechos individuales².

En la segunda posguerra mundial, los países también se reunieron en aras de un ideal de paz, de concordia, y se diagramaron planes para rescatar a una Europa maltrecha que peligraba resignar su histórico protagonismo. La clara visión de grandes estadistas y la tenaz voluntad de las naciones, se sobrepusieron a la probable disgregación del continente y armaron una estructura jurídica que sirve aun de referente a diversos empeños de integración formalizados en el mundo.

Luego de obtener excelentes logros comerciales, la Unión Europea comenzó a elaborar -aunque con cierto retraso- planes y modernas estrategias para dar soluciones a temáticas pertinentes a la cuestión social, organizando con asiduidad numerosas Cumbres con la participación de los sectores involucrados.

En el bloque mercosureño aun no podemos avizorar una tarea conjunta y consensuada sobre tan ardua cuestión. El Subgrupo dedicado a la cuestión ha carecido, desde su variable constitución, de una presencia activa y de reglas uniformes y sostenidas sobre un tema que se ha convertido al hilo de las emergentes históricas en prioritario.

Uno de los interrogantes que se plantea en la actualidad es el de discernir el grado de relación que existe entre el problema económico y el problema social. Esto es, si son términos tan imbricados que la solución del primero arrastra consigo la definición de la problemática social³.

Al parecer, el mayor interés de los países mercosureños y del mundo es el de vigilar, organizar, sanear la economía con el objeto de procurar un sólido y continuado incremento financiero, para gozar de los beneficios que tal situación implica

2. El Estado no puede limitarse a reconocer la independencia jurídica del individuo, ha de crear un mínimo de condiciones necesarias para asegurar su independencia jurídica. Uno de los efectos tangibles fue el robustecimiento de un Estado que debía velar por el "bien público", para beneficio de la colectividad.
3. BOURDIÉ, Pierre, comp. "La miseria del mundo", Primera Reimpresión, Buenos Aires, FCE, 2000.

para sus habitantes. Tarea en especial aguda y controvertida en estos momentos, en los que la desorientación, la incertidumbre y el suspenso se convierten en las notas distintivas que acompañan un variopinto cuadro de medidas económicas las que involucran, en general, el grado de participación que asume el Estado⁴.

A diferencia de lo ocurrido en la década de los años '70, en la que se asignó un rol fundamental como actor del desarrollo económico y social, en la de los años '90 se insistió en otorgarle una actuación secundaria. Mientras menos intervenga el Estado la situación tenderá a mejorar. También, existió una posición ecléctica que confería al Estado una función reguladora, y en algunos casos subsidiaria de la iniciativa privada.

Sin embargo de las etapas cumplidas, en lo que parece haber consenso es que ese Estado pequeño, subsidiario, facilitador o regulador debe ser una organización fuerte y eficaz⁵.

Claro está que en esta toma de posiciones acerca del rol del Estado, sean las opuestas o la mediadora, urge analizar en qué grado concurren a solucionar el problema más agudo y lancinante que enfrenta la población mundial. Se debe tener clara conciencia acerca de la gravedad de la situación actual, y de la imperiosa necesidad de programar políticas económicas compatibles con políticas sociales, que permitan que los beneficios de las primeras no alcancen solamente a un sector privilegiado, exclusivo y cada vez más poderoso.

Según ha tomado cuerpo en la opinión pública, lo relativo a una política económica de reducción del gasto público es necesaria e imprescindible. Ahora bien, esto implica dificultades muy graves puesto que dentro del paquete de medidas quedan aprisionados no sólo un Estado que va paulatinamente enflaqueciendo sino que se encuentran en peligro sectores como la salud, la educación, la seguridad, que requieren precisamente el aporte de los recursos públicos. Y al no poder ser solventados por este medio, se echa mano al incremento tributario, muchas veces sorpresivo y desproporcionado respecto de los recursos de un importante sector de la población.

En consecuencia, el éxito logrado en el programa tendiente a lograr los equilibrios macroeconómicos, no asegurará necesariamente un resultado satisfactorio ni el mejoramiento de las condiciones de vida para la mayoría de los ciudadanos. En definitiva, lo económico no necesariamente es prioritario sobre lo social, o viceversa, sino que los dos aspectos deben ser parte de una misma gran política, compartiendo su peso en el tiempo y con detenimiento.

4. CHAVES, A., Ángel Polibio, "Política social: un enfoque productivo", en "Contribuciones", n° 69, Buenos Aires, Ciedla, enero-marzo, 2001, pág., 129 y ss.

5. Idem, pág. 132

Sobre el ALCA y América Latina

La situación de desorientación y desaliento en América Latina está bastante generalizada, más aún dentro en la incertidumbre que se presenta sobre su asociación futura sea a la Unión Europea o al ALCA.

Las manifestaciones públicas contrarias a esta última opción acaecidas en Buenos Aires y en Québec, evidenciaron un rechazo que quizás traduce, en esta conflictiva actualidad, un estallido que es la suma de sectores postergados dentro de cada país. Más allá que un meditado análisis de la cuestión y la recurrencia a estas exteriorizaciones evidencia el único modo -a veces espectacular- de expresar sus angustias y sus miedos.

El hombre, me parece, se empequeñece cada vez más, es como si se disolviera en un mundo gigante que ha llegado a los umbrales de fabricar otro hombre, de enviar aviones que cruzan el océano sin necesidad de la conducción humana, de proyectar viajes de placer espaciales. Ante el imponente cambio que se produce a diario se levanta el imperio, el poder de la tecnología como si fuese una especie de post-moderno Leviathan que signa el destino de la humanidad, que elige quienes gozarán de sus beneficios y cuáles serán diezmados. El hombre, creo, se está quedando sin espacio y sin tiempo. “El espacio no se lo ve tan sólido como el tradicional, la realidad virtual que parece la negación del espacio, es de cierto modo *el triunfo del espacio global*”⁶.

El Papa denunció en su mensaje dirigido a la Academia de Ciencias Sociales los males que aquejan a la humanidad advirtiendo, que la globalización no puede ser una nueva vía que conduzca al colonialismo⁷. Es que, se está difundiendo en el mundo la reproducción, sutil pero no menos efectiva y deleznable, del mercado de esclavos de la Edad Moderna, merced al lucrativo negocio de obtener mano de obra barata⁸. Está visto, que las economías con alto grado de desempleo, resisten las concesiones que otorga el sistema de libre comercio y se difunde el extendido negocio de contratar mano de obra “en liquidación”.

6. CIURO CALDANI, Miguel Ángel, “El Derecho Universal”, .cit., pág. 21

7. En el mismo expresó que la globalización en sí no es ni buena ni mala, sino lo que los hombres hacen de ella, y en especial sobre la III Cumbre realizada en Québec, advirtió sobre el movimiento de protesta como una clara manifestación en contra de la prioridad que se otorga a las ganancias corporativas sobre el empleo y el medio ambiente, www/cnnespañol.com, 22 de abril de 2001.

8. “El tiempo que se apoyó en el trabajo humano y progresó inicialmente hacia la esclavitud, se cierra ingresando en la *robotización, la desocupación y la posibilidad de la dominación genética*”, CIURO CALDANI, op.cit.

La Declaración de Québec, la Cumbre de Niza o de Durban, arrojaron como las anteriores un magro resultado en medio de convulsiones populares⁹ y galerías de fotos con personajes sonrientes en estos encuentros de confraternidad mundial, salvando la exclusión de Cuba, o el bombardeo a la pequeña isla de Vieques, “sin mayores riesgos para su población”, según aseguran las autoridades del Pentágono.

En los documentos finales o borradores, como también se los denomina, se confiesa la dificultad que aún se encuentra para lograr, a través de estas reuniones, una mayor profundización e incidencia en la vida cotidiana de los pueblos y adecuado y deseable bienestar general. Aunque en todas, se subraya el mandato de velar por una democracia perdurable y el mantenimiento del Estado de derecho, previendo medidas punitivas ante cualquier alteración de aquellos principios, puesto que la democracia pasa a ser “el sistema indispensable para que un país se beneficie”.

En los años iniciales del Mercosur, uno de los supuestos que se marcaban ante la reanudación de la política de integración era, precisamente la re democratización de los países americanos como un reaseguro de crecimiento sostenido.

Es verdad, que ya no está en juego la supervivencia del sistema democrático. Pero acerca de la reflexión si está consolidada la democracia en Argentina y en general en muchos países de América Latina, habría que diferenciar entre el funcionamiento de las instituciones democráticas, donde aun se detectan muchas irregularidades, y el arraigo de la democracia en la cultura política. Creo, que la discusión se debería enfocar hacia la *calidad* de la democracia¹⁰.

Sabido es, que en la mayoría de las naciones durante la década de los años '90, se produjo la materialización formal de la transición hacia formas de gobierno democráticas, sin embargo en muchas de ellas las instituciones públicas y políticas ofrecen puntos vulnerables para apuntalar la modernización política y el cambio social. “En muchos países aun no se ha materializado el Estado de derecho en el sen-

9. Algunos presidentes menospreciaron estos sucesos al juzgar que ellos obedecían a una tarea organizada por extremistas. Otros comentaron “que es fácil protestar cuando se tiene un empleo y comida en la mesa todos los días, como lo tienen esos manifestantes”.

10. NOLTE, Dietef, “De ‘la larga agonía de la Argentina Peronista’ a la ‘Reconversión Menemista’”, en “Transformación de los sistemas políticos en América Latina”, Buenos Aires, Ciedla, 1996, pág. 9 a 62.

El personalismo, el pensamiento en órdenes jerárquicos y una actitud intelectual excesivamente expresiva y trascendental. Son consideradas los patrones característicos de la cultura política en América Latina y siguen siendo una pesada carga para la evolución en dirección a los sistemas políticos democráticos o al menos participativos. El cambio en la cultura política se podrá realizar en la medida que los órdenes democráticos cobren estabilidad y coherencia y ofrezcan una marcada eficiencia en la solución de las múltiples problemáticas políticas, económicas y sociales.

tido del imperio de la ley, la transparencia y comprensión de los actos de justicia y de la igualdad ante la ley, lo que en muchos casos se corresponde estrechamente con una mala administración de la justicia, además de ineficiente y corrupta”¹¹. En varias naciones latinoamericanas la vigencia del Estado de derecho y la garantía de la igualdad ante la ley, no puede aun asegurarse. Grandes grupos se han “adueñado” del territorio, vigilando y aun “marcando” la política gubernamental como los terroristas, guerrilleros y narcotraficantes. En otros Estados el gobierno no puede prevenir y controlar la violencia policial, así como otorgar un trato judicial justo en especial para los pobres o miembros de minorías.

Pero también, es necesario puntualizar que no siempre los ciudadanos reconocen y cumplen con sus deberes para con la sociedad en la que viven. Se trata en este caso de *sobre enfatizar* sus derechos y ocultar sus deberes.

Según aseguran los defensores del ALCA con sus 800 millones de consumidores, que ello “favorecerá la prosperidad regional permitiendo elevar los niveles de vida, mejorar las condiciones laborales de los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente”. Es de esperar que así sea.

El desafío, mejor la “mega contienda” que se deberá librarse en todo el hemisferio, como se recoge en el borrador de la III Cumbre, es en especial contra la pobreza. América Latina ofrece el desolador espectáculo de 220 millones de personas viviendo en la pobreza y cabe preguntarse ¿cuándo se convertirán en consumidores?, si apenas pueden consumir alternadamente el “pan de cada día”.

Los beneficios de una política económica que atienda al desmesurado crecimiento de un pequeño y “selecto” sector de la población está atentando contra la credibilidad de las instituciones políticas y aumentando el convencimiento acerca del rol cada vez más débil del Estado, en la medida que el crecimiento económico no llegue a equilibrar las condiciones sociales y con ello el eufórico discurso de la democracia, como herramienta salvadora de tal situación, se torna en un recurrente utópico y cada vez más lejano¹². Es, salvando las distancias, como escuchar a los

11. HOFMEISTER, Wilhelm, “Transformación de los sistemas políticos en América Latina: resumen de las experiencias y conclusiones en el marco de la cooperación internacional”, en idem, pág. 443.

12. En Québec el tema de la democracia resultó en cierta forma, la vedette de las reuniones y su defensa provocó el entusiasmo de los presidentes, el mandatario argentino Fernando de la Rúa subrayó que “la cláusula democrática incorporada se dirige a consolidar la estabilidad de los gobiernos que surjan de la voluntad popular, en el convencimiento que es en la democracia donde se realiza en plenitud la persona humana”<http://cnnenespanol>, 22 de abril de 2001. El presidente de Venezuela, Hugo Chávez, manifestó ciertos reparos, sea para expresar su convencimiento acerca de la necesidad de reemplazar a la democracia representativa por una participativa, cuanto por la fecha designada y corroborada para dar inicio al megabloqueo americano.

teorizadores del liberalismo político que preconizaban una igualdad que no sería igual para todos. Además, y hasta el momento no se ha hallado un sistema que pueda conjugar la mayor libertad y competitividad económica con un régimen verdaderamente democrático. Continúan ambos siendo términos contrapuestos.

Además, no ha quedado claramente establecido ¿de qué modo se van a implementar las medidas aplicadas en el país que contraviniese los principios democráticos? Las opiniones al respecto no resultaron coincidentes, puesto que se pensó en excluir del sistema a la nación transgresora, o aplicar el cerrojo económico a través del proveedor natural de América Latina que es el Banco Interamericano de Desarrollo. La Cumbre, en este sentido no logró aunar los criterios a seguir.

Las propuestas firmadas en las anteriores Cumbres de Miami y Chile (1996-1998 respectivamente), guardan gran similitud con las declaraciones de Quebec y no se advierten aún, avances significativos en la consideración de temas apremiantes como la salud, educación, trabajo, defensa de las minorías, migraciones y todo un amplio espectro que encierra a grandes cupos de la humanidad. Claro está que el ALCA entrará a funcionar en el 2005 y en cuatro años, quizás, se produzca una inversión completa de la situación actual, sea porque se solucionarán los problemas o porque los personajes marginados desaparezcan de la escena por una acentuada caquexia.

En cuanto a la situación argentina, parece que el diseño de política económica implementado por el ministro de los superpoderes, Domingo Cavallo, halla eco favorable en los centros de poder decisorio del destino de América Latina. El FMI, apoyó las medidas anunciadas por el ministro en el sentido de reducir el gasto público, una mitad de los ahorros provendrá de reducciones a las partidas de seguridad social y el resto de erogaciones de distintas áreas de gobierno. También ha propuesto que a partir del 1° de mayo entre en vigencia la reforma impositiva que no necesitará el aval del Congreso. El Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn expresó satisfecho el apoyo a este programa de gobierno. “Nosotros creemos que está bien encarrilado, y no nos estamos poniendo histéricos”. En una declaración reciente Cavallo confirmó que ha llegado “la hora del crecimiento”¹³.

Ello no condice demasiado con el protagonismo que hemos adquirido en cuanto al ranking de riesgo país. Ni tampoco con el destacado espacio otorgado en la prensa mundial asignándonos el rol de exportadores de aftosa y de crisis econó-

13. Declaración en el Diario “Clarín” del 30 de abril de 2001.

micas¹⁴. Y lo que más duele, es la “exportación” de una gran parte de su población activa, ávida por emigrar hacia nuevos horizontes que le permitan sobrevivir dignamente.

No resulta más halagüeña la situación en muchos países de América Latina que reclaman solidaridad y denuncian la insensibilidad de una política económica que no los comprende¹⁵.

El proceso de globalización ha puesto en jaque también a las instituciones y además, el Estado se encuentra rebasado en su capacidad de gestión y en el momento que intenta adaptarse a los nuevos módulos advierte que se enajena el respaldo de sectores hasta entonces protegidos por él, que hacen sentir su disconformidad en marchas y manifestaciones cada vez más frecuentes. La mayoría de estos movimientos sociales rechazan la globalización y el Estado porque sienten que los excluye

Respecto del desarrollo, equidad y democracia debemos expresar que ellos son objetivos de cualquier sociedad, que deben perseguirse independientemente pero que de alguna forma se retroalimentan, aunque sin que uno sea el factor determinante del otro, o de los otros. Se exige avanzar en reformas económicas y sociales y profundizar la reforma política en el entendimiento que ellas se refuerzan mutuamente. Sin crecimiento económico no hay posibilidad de desarrollo social y tampoco de desarrollo político¹⁶.

14. Nos enfrentamos a la clausura de la mayoría de los mercados internacionales, sin tener en claro la opinión pública la responsabilidad que cabe a las autoridades, la exacta dimensión del peligro de la aftosa, el tortuoso camino de las negociaciones, y el sospechoso sistema de vigilancia implementado en las zonas fronterizas.
15. En Uruguay se produjo el 27 de abril una masiva manifestación en contra de las privatizaciones; en Bolivia organizaciones cívicas denuncia que el país atraviesa la peor crisis de todos los tiempos arriesgándose con ello el sistema democrático y la estabilidad. Estas organizaciones exigen al sistema político la búsqueda urgente de soluciones a corto plazo a través de un pacto con los sectores sociales. Mientras que en Paraguay las protestas populares “brotan por doquier” y señalan que, “el país es un barco sin timón que hace agua por todos lados” [http://www. Cnnespañol, com](http://www.Cnnespañol.com). Impreso/web, diarios El País, El Universal, del 27 al 30 de abril de 2001.
16. FRANCO, Rolando, “Globalización, democracia y equidad ¿Qué pasa hoy en América Latina?”, en “Contribuciones”, 3/2000, Buenos Aires, Ciedla , págs. 49 a 74. El autor sostiene que un país que no logre integrarse al mundo globalizado, difícilmente podrá permitirse niveles mínimos de bienestar para toda su población. También ver, SABINO, Carlos, *Un programa político para la justicia social*, idem, págs. 39 a 48.
(En momentos de entrar en prensa este artículo, los efectos del tremendo atentado terrorista producido en suelo norteamericano, el 11 de setiembre modificarán probablemente el curso de las relaciones internacionales, así como las vinculaciones de los bloques comunitarios, sea en el interior de la Región cuanto hacia el exterior. Estamos asistiendo, creo, a una nueva Edad de la Historia)