

CAPITALISMO Y NECESIDADES HUMANAS

Rubén M. Lo Vuolo¹

*“...la circulación del dinero como capital lleva en sí mismo su fin,
pues la valorización del valor sólo se da dentro de ese proceso constantemente renovado.
El movimiento del capital es, por tanto, incesante.
Como agente consciente de este proceso,
el poseedor de dinero se convierte en capitalista.”*

(Karl Marx, *El Capital*)

1. Introducción: la crisis social como interrogante institucional

La crisis de una sociedad, en un determinado momento histórico, se define por su incapacidad para auto-reproducirse en las condiciones que le presenta el ambiente con el cual interactúa. Cuando una sociedad se enfrenta a esta situación, se abren dos alternativas: i) la desaparición de las condiciones que posibilitan su propia existencia como un “todo integrado”; ii) su transformación en otra sociedad, ordenada en torno a otros principios de organización social que, necesariamente, tendrá al sistema anterior como génesis.

En este último caso, se abren dos posibilidades. Una, la transformación se deriva de la dinámica de la propia crisis que, a partir de un determinado momento y por diversos factores (endógenos y exógenos), cambia la trayectoria en la que está transcurriendo. La otra posibilidad es que la salida sea controlada institucionalmente. ¿Cómo? Eligiendo cuidadosamente nuevos arreglos operativos que definan un nuevo “campo de posibilidades” para la sociedad y le impongan una dinámica de auto-reproducción que conduzca al todo integrado por una trayectoria alternativa².

En estas disyuntivas está inmersa la sociedad argentina en los últimos tiempos. En última instancia, la pregunta central sigue siendo ¿en qué medida se puede construir un sistema institucional que permita reconciliar las demandas de la población, las instituciones democráticas y el capitalismo de mercado?

Toda sociedad moderna es, entre otras cosas, un arreglo institucional que persigue fines. Por eso, toda crisis social se refleja como "crisis institucional" y de allí, necesariamente, como “crisis fiscal”. Por eso una mirada superficial del problema concluye rápidamente

¹ Economista, Investigador del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp), Buenos Aires, Argentina. Este trabajo fue realizado como base de la ponencia del autor en la conferencia: “¿Es posible un capitalismo humano?”, organizada por la Fundación Friedrich Ebert, el Instituto Goethe y la Fundación Centro de Estudios Brasileños en la ciudad de Buenos Aires, el 5 de septiembre de 2002

² Acerca de las crisis de los sistemas sociales, véase Habermas (1973, especialmente Capítulo 1).

que el mismo se resuelve con “ajuste fiscal”. Sin embargo, la cuestión no es tan sencilla. ¿Por qué? Porque bien puede suceder que el desajuste fiscal no sea la causa de la crisis social sino su mero reflejo. En este caso, más ajuste bien puede empeorar las cosas; escenario este muy probable porque, entre otras cosas, implica el recorte de gastos esenciales para revertir la crisis y paliar sus consecuencias socialmente nocivas, mientras no modifica los que están en la raíz del problema.

El problema es mucho más complejo y difícil e implica reconocer que todo problema social está temporalmente situado y es que la historia es la única base sólida hacia el futuro. Está claro que la preocupación es “de acá para adelante”, pero para entender las posibilidades que se abren hacia el futuro siempre es necesario tener una perspectiva histórica. Tener presente la trayectoria que llevó a la situación crítica no es centrar la preocupación en el pasado, sino atender las causas y las condiciones que limitan el derrotero hacia el futuro.

En este ejercicio, el debate sobre el “capitalismo posible” es imprescindible. Argentina sigue sin definir una estrategia de sociedad que trascienda los acuciantes problemas de coyuntura, e incluso muestra recurrentemente preferencias por resolver de forma “abrupta” y “urgente” las expresiones coyunturales de los problemas. La experiencia internacional no aconseja este tipo de alternativas si lo que se pretende es que las acciones individuales y colectivas se inscriban en una matriz trascendente.

El razonamiento parte de una definición: la satisfacción de las necesidades humanas, o mejor el bienestar humano, es una medida universal para juzgar los méritos del desempeño de un determinado sistema de organización social. El capital, por su parte, tiene la necesidad de expandir permanentemente su valor o, si quiere, de apropiarse de beneficios de modo creciente en su continuo proceso de circulación.

En este trabajo me propongo discutir algunas cuestiones para ordenar el debate acerca de las formas de reconciliación entre capitalismo de mercado y demandas de la población. En particular, me preocupa volver sobre la posibilidad de construir un sistema institucional capaz de regular el proceso de auto-reproducción del capital de forma tal que sea reconciliable con las necesidades humanas y la integración social.

2. Capitalismo liberal, capitalismo de organización y Estado de Bienestar

La evidencia histórica sugiere que los países que lograron compatibilizar de un modo más armónico la democracia política con el desarrollo económico, lo hicieron combinando de modo diverso la iniciativa privada (expresada principalmente en la institución mercado), con la acción colectiva (expresada en las instituciones públicas). La llamada economía “mixta”, propia del capitalismo de organización, es la norma en los países más avanzados. Los extremos que colocan al mercado o al Estado como instituciones exclusivas o con poder desequilibrante en la asignación de los recursos, han sido descartados en la historia contemporánea.

Entre tantas acepciones, la expresión capitalismo "organizado" o "regulado por el Estado", se refiere a la convivencia de dos clases de fenómenos: 1) el proceso de concentración económica y de organización de los mercados de bienes, capital y trabajo; 2) el hecho de que el Estado actúe en los mercados a medida que se van desarrollando brechas funcionales en los mismos³. La presencia de una vasta red de políticas sociales suele ser el aditivo que justifica la denominación de Estado de Bienestar que suele adosarse al capitalismo de organización contemporáneo.

En tanto el grueso de las decisiones de inversión se toman conforme al criterio de los propietarios privados, en la definición de la dinámica del proceso de acumulación siguen prevaleciendo los mecanismos de autogobierno del mercado. Esta es la principal restricción a la acción del Estado sobre los mercados, elemento clave para aspirar a la defensa del denominado "interés público" en base al cual se justifican las responsabilidades que se trasladan al mismo⁴.

Si bien todos los individuos pueden perseguir fines de interés público, al Estado se le otorga constitucionalmente su representación. Para hacer efectiva su responsabilidad, también se le delegan atribuciones y se le transfieren recursos para que pueda perseguir fines públicos mediante acciones que gocen de cierta autonomía con respecto a los intereses privados. Los medios generalizables que hacen efectiva esta pretensión son fundamentalmente la moneda, los tributos y el poder institucionalizado conforme al derecho positivo.

La imposición sobre el Estado de esa responsabilidad implica que, a nivel sistémico, el capitalismo regulado por el Estado se diferencia del denominado "liberal" en que, en el primero, las crisis económicas son transferidas al sistema político-administrativo⁵. El movimiento del capital no resulta sólo de la acción de las fuerzas económicas, siguiendo la lógica expuesta por la teoría del valor, sino también de un contra-control político en el cual encuentra expresión el señalado desplazamiento de las relaciones de producción.

El criterio de demarcación entre capitalismo liberal y de organización no es, entonces, la extensión y la técnica de la actividad gubernamental, sino su función. El Estado del capitalismo de organización llena las brechas funcionales que se presentan en el ámbito del mercado, interviene en el proceso de acumulación y compensa por sus consecuencias políticas más intolerables. En acciones de este tipo, engendra reacciones que producen cambios en la estructura de clases -o sea, otras constelaciones de poder-. De esta manera se afecta al propio principio de organización social, que en última instancia descansa en las formas en que se institucionaliza el mercado de trabajo.

³ Habermas (1973)

⁴ La idea de interés público se vincula con aquellos intereses generalizables que pueden identificarse con valores de uso comunes a toda la población, o necesidades compartidas por toda la población. Las instituciones que persiguen el interés público serían aquellas que promueven fines compartidos por todos, que supuestamente benefician a todos o que garantizan las condiciones necesarias para que todos promuevan sus propios fines en una situación de igualdad.

⁵ Habermas (1973).

El Estado del capitalismo de organización asumió la responsabilidad de conciliar dos funciones, básicas y a la vez contradictorias, que otorgan identidad a las democracias liberales: acumulación económica y legitimación del poder político. En este tipo de organización social, el subsistema político-administrativo debe conciliar la desigual distribución de riqueza con la distribución igualitaria de los derechos civiles y políticos. Luego, "los problemas de la legitimidad del poder político están vinculados con esta imposibilidad de representación. La capacidad para representar a la totalidad del sistema dentro del propio sistema, toda la sociedad dentro de la sociedad, es la fuente de legitimación"⁶. Buscando aliviar los conflictos emergentes de estas contradicciones, el Estado fue asumiendo funciones cada vez más complejas, las que, a su vez, demandan el uso de recursos económicos.

Los múltiples estudios dedicados a analizar comparativamente las instituciones de política social son importantes para comprender y comparar aspectos como "cobertura", "estatización", "estratificación" y "balance financiero"⁷. La experiencia comparada muestra que los Estados de Bienestar se organizaron en diferentes regímenes. Y en este caso la noción de "régimen" trata de aprehender la combinación de pautas, explícitas o no, que determinan las formas y los canales de acceso a sus principales instituciones, las características de los actores que son admitidos y excluidos, así como los recursos y estrategias que los mismos utilizan para lograr ese acceso. Entre otras cuestiones, aquí juegan temas como la mayor o menor desmercantilización de ciertas actividades, la estratificación social y la dinámica del empleo⁸.

Lo que caracteriza al Estado de Bienestar desde esta perspectiva son sus pretensiones de redistribuir y estabilizar ingresos y/o niveles de consumo mediante la acción de instituciones públicas (es decir, insertas en la lógica fiscal del Estado). Las instituciones del Estado de Bienestar pretenden distribuir poder de demanda por mecanismos independientes al intercambio de la riqueza en el mercado. Para ello, se crea por diversos medios algo así como una "moneda social" (en términos de representación de valor capaz de ser realizado en bienes y servicios), cuyo poder de intercambio no está definido por la riqueza de la que es propietario su titular, sino por una norma con fuerza legal que está legitimada por las estructuras de integración social vigentes⁹.

El punto central de este modo de organización social es el siguiente: la pretensión de reemplazar, al menos en parte, los derechos de propiedad por los del ciudadano y el contrato privado por las intermediaciones de las instituciones políticas. No es de extrañar, entonces, que gran parte del debate sobre los méritos de las instituciones del Estado de

⁶ Luhmann (1990). Un apéndice teórico sobre esta forma de interpretar el funcionamiento del Estado de Bienestar, puede consultarse en Lo Vuolo (1998b).

⁷ Como ejemplo, véase Flora (1986) para un estudio comparativo de los países de Europa occidental y Mesa Lago (1989) para la experiencia latinoamericana.

⁸ Esping-Andersen (1990). Aquí el concepto de "régimen" es utilizado en el sentido que O'Donnell y Schmitter (1986) proponen para régimen político.

⁹ Lo Vuolo (1991).

Bienestar se ocupe de las contradicciones entre sus pretensiones redistributivas y el proceso de acumulación de capital propio de la economía capitalista de mercado.

En los últimos años, y aquí también juegan las relaciones con los mercados internacionales, en tanto afectan la distribución del ingreso, el funcionamiento del sistema productivo y la composición de la oferta y la demanda de bienes y servicios.

2.1. El régimen argentino de Estado de Bienestar

Salvando las evidentes especificidades, puede afirmarse que, con distinta intensidad y grado de desarrollo, los países latinoamericanos siguieron un modelo de Estado de Bienestar que combinaba una lógica de funcionamiento típica del denominado régimen "corporativo-meritocrático" con un discurso legitimante más afín con el régimen "universalista"¹⁰. Por su parte, las políticas asistenciales masivas, propias del régimen "liberal", ocupaban un lugar secundario, no eran sistemáticas y no se incorporaban como "derechos adquiridos" a las cuentas presupuestarias ni se arrogaban un manejo autónomo como el caso de las políticas más estructuradas.

Esto definía una peculiar lógica de expansión, que puede catalogarse como de "imitación de privilegios": esto es, se aceptaban las diferencias de status pero cada grupo -al menos aquellos con capacidad de organización y presión- pugnaba por engancharse en los beneficios del mejor posicionado bajo el argumento de que se debían universalizar los máximos. La expansión era fundamentalmente "vertical", en el sentido de otorgar mayores beneficios a los grupos formales ya cubiertos.

Los tres efectos más notables de esta particular dinámica fueron el crecimiento del gasto fiscal, la omisión de la garantía de básicos universales en los programas más estructurados y la ausencia de políticas que se ocupen del problema del empleo, el desempleo y las expresiones más preocupantes de la pobreza masiva.

La estrategia económica que sostenía este modelo de desarrollo institucional era la industrialización por sustitución de importaciones. Uno de los soportes de esta estrategia fue la definición de "áreas protegidas" de la competencia del mercado, y el consiguiente fomento de las mismas mediante transferencias de ingresos desde otras áreas. Estas transferencias, generalmente intransparentes, se realizaban tanto por manejo de los precios relativos -especialmente tipo de cambio y salarios- como por todos los canales propios de la actividad fiscal. El contexto de fácil acceso a fuentes de financiamiento del gasto público expansivo (incluyendo el impuesto inflacionario), facilitaba esta práctica.

Este modelo de desarrollo social encontró límites insalvables para su expansión, los cuales se revirtieron rápidamente sobre su propia lógica de funcionamiento. El fenómeno de integración internacional de los mercados y la necesidad de mejorar los niveles de

¹⁰ Sigo aquí la clasificación propuesta por Esping-Andersen (1990), que a su vez se inspira en la tradicional clasificación de políticas sociales difundida por Richard Titmuss (1974)

competitividad de los sistemas productivos latinoamericanos, es un elemento crucial en la definición de la dinámica de este proceso.

Entre otros problemas, y pese a los logros en materia de crecimiento económico que se logró durante la hegemonía de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, la experiencia muestra que los efectos positivos atribuidos a la expansión de los sectores dinámicos no tuvieron los alcances previstos en términos de incremento y difusión de la productividad. La ampliación de puestos laborales en los sectores dinámicos estimuló corrientes migratorias cuya intensidad superó la demanda laboral, provocando al mismo tiempo la conformación de bolsones de marginalidad urbana.

En primer lugar, la mayoría de las fallas de mercado fueron transferidas como funciones del Estado. En segundo lugar, alrededor de las mismas fue creado un sistema de estructura de clases, donde amplios grupos fueron apartados del proceso de mercantilización y los gastos públicos fueron capturados para fines particularistas. En tercer lugar, la contradicción entre las funciones de acumulación y legitimación política trasladadas al Estado definieron tendencias intrínsecas hacia la "crisis fiscal". En cuarto lugar, los gastos públicos no sólo afectaron los balances macroeconómicos sino que también definieron la evolución de la productividad en el sistema económico.

La posibilidad de sostener una dinámica expansiva de esta estrategia de desarrollo económico y social, se agotó hacia comienzos de la década de los setenta y revirtió contra los rendimientos del sistema con la crisis generalizada de los años ochenta. Déficit fiscal, deuda externa, inflación crónica y recesión productiva establecieron claros límites económicos. El aumento de la competencia tecnológica, la integración de los mercados internacionales y la apertura de los internos, fijaron límites exógenos. Al mismo tiempo, el temperamento neoconservador en poderosos grupos de interés y su adopción por parte de las coaliciones gubernamentales, solidificaron las restricciones ideológicas.

El resultado fue la construcción de una ideología del cambio y la difusión de un discurso que ataca frontalmente no sólo a la lógica sino a la propia razón de ser de la acción pública. En este experimento, hoy hegemónico, es clave el papel que se ha otorgado a los cambios en el funcionamiento de la economía internacional y las presiones que desde allí se soportan domésticamente para reacomodar todo el sistema institucional.

Uno de los argumentos centrales es que los arreglos institucionales creados al amparo del particular régimen de Estado de Bienestar en la Argentina no son competitivos porque sus costos laborales (incluyendo las cargas para sostener las instituciones de política social) no fomentan el esfuerzo productivo a la vez que establecen una pesada y rígida carga a los costos empresariales. De aquí se concluyó que existía una suerte de contradicción entre la pretensión de "universalizar" (en este caso, corporativamente) mayores niveles de bienestar, y las necesidades del capital para su valorización creciente.

La dramática situación del país muestra que el sentido de la transformación sostenida sobre estos presupuestos no ha llevado a buen puerto. Más bien, la historia confirmó que

las reformas fueron "una zambullida en lo desconocido, un riesgoso experimento histórico nacido de la desesperación y guiado por la esperanza, no por beneficios justificables"¹¹.

3. Competitividad, crecimiento y Estado de Bienestar: algunas lecciones de la experiencia internacional comparada

3.1. Políticas sociales y competitividad¹²

Los supuestos y argumentos que el pensamiento económico convencional difundió para sostener su crítica y dismantelamiento a las instituciones del Estado de Bienestar nunca fueron sólidos ni muy fundados. Los esfuerzos realizados para encontrar (y cuantificar) las relaciones negativas entre "grado" o "intensidad" de Estado de Bienestar y la competitividad de un sistema económico, no han llegado a conclusiones definitivas¹³. Poco puede probarse al respecto y mucho menos cuando esas relaciones no se verificaban en períodos previos. Por el contrario, es notable el crecimiento de los indicadores económicos y de bienestar durante el proceso de maduración de las instituciones del Estado de Bienestar.

Es muy difícil seleccionar categorías analíticas e indicadores adecuados para sostener las argumentaciones teóricas del saber convencional que propugna el dismantelamiento de las instituciones del capitalismo del Estado de Bienestar. Por ejemplo, ¿cómo se mide el distinto grado de "estatismo" de un Estado de Bienestar, por el gasto público global, por el del gasto social?. En su caso, ¿importa el gasto per cápita o medido en relación al PBI? ¿Cómo se ponderan las políticas activas de empleo, de atención al desempleo o de relocalización de la fuerza de trabajo? ¿El nivel de ocupación se supone un indicador de una preferencia activa por el pleno empleo o una mera señal de buena *performance* económica? En el caso de los costos laborales, ¿solamente interesan las cargas sociales o también el salario pagado?. ¿Cómo se evalúan las cargas tributarias y subsidios sobre los otros factores de producción?

En cuanto a la presión tributaria, ¿es más conveniente medir la global o sólo aquella vinculada directamente con los gastos sociales?. ¿Cómo se ponderan las diferencias entre la carga tributaria nominal y la efectiva?. ¿Cómo se miden cuestiones como la informalidad de las relaciones económicas, la evasión y la vigencia de regímenes promocionales nacionales y/o regionales?

En cuanto a la competitividad internacional, ¿se mide el grado de apertura de la economía como algún cociente ponderado entre importaciones y exportaciones? ¿Lo que importa es la participación de las exportaciones en los mercados internacionales?. ¿Todas las exportaciones o sólo aquellas que no están vinculadas a ventajas competitivas "naturales"

¹¹ Przeworsky (1991).

¹² Este apartado sigue a Lo Vuolo (1994).

¹³ Pfaller, Gough y Therborn (1991) realizan un ejercicio comparativo para cinco países centrales.

del sistema económico?. ¿Qué sucede con respecto a la existencia o no de proveedores (generalmente públicos) de insumos de uso generalizado a precios subsidiados?

Si se pretende comparar los niveles de productividad en relación con las instituciones del Estado de Bienestar, ¿se toma la tasa de crecimiento del valor agregado del conjunto de la economía? ¿Se ignora la del sector público y se trabaja sólo con la del sector privado?. Un problema adicional se presenta frente al fenómeno de aumento de la productividad en paralelo con el incremento del desempleo y el del empleo de baja productividad en el sector de servicios. Dadas las diferentes formas de ajuste del mercado laboral, ¿es conveniente considerar sólo la productividad en las manufacturas e ignorar los servicios?. Aquí también hay que tener cuidado, porque el aumento de la productividad manufacturera puede responder a la ineficiente sustitución de trabajo por capital, ser el simple resultado de un proceso de generalizada desindustrialización o de la caída del tiempo de trabajo.

Si la radicación de empresas multinacionales es un indicador de la mayor competitividad de una economía, ¿cómo se llevan los análisis anteriores a nivel de cada firma?. En particular, ¿cómo se definen los diversos factores que juegan al momento de decidir la localización de las empresas? Esto es más difícil de aprehender cuando aparentemente "la condición de multinacional es el reflejo de la capacidad de una compañía para explotar los puntos fuertes que consiguió en una nación con objeto de establecer una posición en otras naciones ... la ventaja competitiva se crea y se mantiene mediante un proceso altamente localizado"¹⁴.

Frente a tantos interrogantes, no debe extrañar que las medidas ensayadas en los países centrales, como respuesta a las crisis del funcionamiento de los sistemas económico-sociales construidos en la posguerra, no sean totalmente convergentes.

Lo que interesa destacar aquí es que la experiencia internacional, con sus grandes matices, muestra una recurrente relación de causa-efecto: los cambios en el patrón económico-tecnológico que regula la acumulación del capital a nivel internacional disminuyen los rendimientos de los regímenes de Estado de Bienestar, aún sin medidas orientadas específicamente a reducir su funcionamiento. La razón principal es la mayor inestabilidad del ciclo económico y la presión por aumentar la productividad, que generan problemas en el empleo y en el financiamiento fiscal. Mientras una parte menor de la población está en condiciones de ganar un ingreso estable y suficiente, las instituciones de política social no encuentran respuestas a estos problemas. De todos modos, tampoco parecen extraerse enseñanzas lineales.

3.2. Los "modelos" de crecimiento

Del mismo modo, la experiencia internacional muestra que no hay un solo modelo de democracia capitalista y que, por lo tanto, no se trata de hacer un largo listado de temas

¹⁴ Porter (1991), págs. 44-45.

institucionales “a resolver” para que un determinado país se acerque a un modelo de sistema capitalista “único”. No existe ese sistema.

Para nombrar modelos estudiados y paradigmáticos, los estilos del capitalismo norteamericano, japonés o europeo son muy diferentes. No hay indicadores objetivos que diriman cuál es el mejor. La ambigüedad en la materia se demuestra observando cómo cambian las opiniones de moda: Europa era el modelo en los ‘70s, cuando la crisis del petróleo y del dólar golpeó particularmente a los EEUU; Japón (y los “tigres asiáticos”) lo fue en los ‘80s, cuando la productividad y el comercio exterior ocuparon el centro de la escena; y EEUU es el modelo de los ‘90s, gracias a la caída del Muro de Berlín y su aparente éxito en bajar la tasa de desempleo.

Tampoco hay un modelo único en cuanto a las estrategias de los países en vías de desarrollo. La propia, “sustitución de importaciones”, tal y como se explicó previamente, funcionó con relativo éxito para América Latina y otros países del mundo en las dos décadas previas a la del setenta. En general, los indicadores sociales mejoraron, se construyeron mercados internos, se incorporaron factores productivos (incluyendo el empleo), se motorizó un incipiente proceso de industrialización. No obstante, esta estrategia encontró serios límites frente al profundo cambio del ambiente internacional: el abandono de Bretton Woods y su sistema de tasas de cambio fijo, los *shocks* petroleros, el aumento de las tasas de interés en EEUU a comienzos de la década del ochenta, etc.

Una lectura simple del problema pretende que el mal estaba en las “ineficiencias estáticas” de la estrategia derivadas de una alta y muy dispersa “protección efectiva” de la economía doméstica. Sin embargo, no todos los seguidores de la estrategia de sustitución de importaciones tuvieron malos rendimientos macroeconómicos en este nuevo escenario¹⁵. Por lo tanto, es más pertinente suponer que el problema fundamental fue que algunos países equivocaron las políticas domésticas de adaptación al nuevo ambiente. Argentina es claramente un ejemplo de ello: falta de ajuste monetario y fiscal a comienzos de la década del setenta, a lo que se sumó un inadecuado sistema de cambios durante la dictadura militar, todo agravado por errores de las agencias de crédito internacional, que derivaron en los problemas de la deuda creciente. Estos errores son de “cambio de modelo” y el resultado fue que hicieron mucho más incompatibles las políticas domésticas con balances externos sostenibles.

Los problemas de la sustitución de importaciones viraron la moda hacia la llamada estrategia de “crecimiento hacia fuera”, bajo el influjo de los “tigres asiáticos”. En este caso, el proceso de industrialización se presenta como resultado de la apertura a la economía. Sin embargo, esta es una visión simplista, que desconoce el rol activo de los gobiernos en la definición de la asignación de recursos. Por ejemplo, claramente en ninguno de estos países hubo liberalización de importaciones como punto de inicio de la estrategia de desarrollo. Esto sucedió en los 80s cuando ya el crecimiento económico era vigoroso y estaba bien establecido gracias a una coherente estrategia de aumento de rentabilidad por créditos subsidiados, incentivos fiscales, políticas educativas, empresas

¹⁵ Por ejemplo, India y Pakistán lograron mantener ciertos resultados razonables.

públicas, aliento a las exportaciones, libre acceso a bienes de capital y a insumos importados y coordinación pública de los planes de inversión¹⁶.

Todo indica que, si bien hubo políticas comerciales de fomento a la exportación, la clave fue la promoción de la inversión por un tiempo prolongado en sectores escogidos. Llamativamente, estas estrategias que probaron ser exitosas, están muy cuestionadas tanto por los organismos de asistencia financiera y crediticia (FMI, Banco Mundial) como por la Organización Mundial de Comercio. Las medidas fueron múltiples: protección de mercados, fomento a la investigación y a la re-ingeniería de patentes extranjeras, políticas de balance de importaciones-exportaciones por empresas y requerimientos de contenido de productos domésticos para los inversores extranjeros. No obstante algunos éxitos llamativos en materia de industrialización y crecimiento, también la experiencia los tigres asiáticos empezó a perder adeptos, particularmente luego de la crisis financiera de 1997 y también por los problemas recesivos de Japón.

Últimamente se ha incorporado un nuevo modelo como paradigma a “imitar”: lo que se conoce como la estrategia de “dos pistas” [*two track*] de China desde los 70s. La idea es que en la coordinación entre mercado y estado, se trata de seguir caminos graduales y consistentes en los dos frentes. En ese país comunista, se empezó por permitir que los agricultores vendan libremente la producción sobrante sobre la cuota que debían entregar al Estado. Después, mediante la creación de empresas de las propias villas y pequeñas ciudades se fue extendiendo la reforma a los sectores urbanos e industriales. Zonas especiales fueron creadas para atraer la inversión extranjera. Otra vez, una lectura simplista del tema presenta esta estrategia como resultado de la transformación de una economía del socialismo al capitalismo; la simple lección es que cuanto más rápido ese camino mejor. La respuesta alternativa es que en ese país se aplicaron políticas peculiares a problemas para los que no existe una solución general. Más razonable es suponer que el mayor mérito es haber ido liberalizando en el margen de forma tal de no generar perdedores de la economía planificada, mientras se avanzaba en promover la dinámica del mercado potenciando las capacidades locales.

Lo cierto es que la experiencia internacional enseña que no hay un solo camino para el crecimiento ni un solo modo de organización del sistema de protección social. Pero lo cierto es que todos los países exitosos crecen con un sistema de protección social coherente con su herencia y sus principios de organización social propios.

La primera lección es que cada país debe establecer su propio camino. La segunda lección es que las reformas que mejor funcionaron estuvieron basadas en gradualismo, experimentación y una pista dual de articulación entre mercado y Estado. La tercera lección es que el gradualismo funcionó mejor allí donde estuvo sustentado en las

¹⁶ Por ejemplo, en Corea el motor fue el crédito subsidiado gracias a la nacionalización de los bancos con el golpe militar de 1961 y el sostenimiento público de inversiones en sectores escogidos. En Taiwán, los subsidios tomaron principalmente la forma de incentivos tributarios. En ambos casos las empresas públicas fueron claves en la provisión de insumos básicos.

instituciones preexistentes. Lamentablemente, la experiencia argentina reciente violentó todas estas enseñanzas.

4. Empleo, políticas sociales y competitividad

El problema del empleo y de los derechos sociales son el centro del debate acerca de las formas de reconciliar las necesidades humanas con las necesidades de reproducción del capital. Haciendo hincapié sobre la prioridad del segundo elemento sobre el primero, si se quiere marcando una suerte de relación causal directa, el saber convencional hegemónico marca que tres son los elementos claves que coaccionaron en el sentido de dismantelar los cimientos de sus arreglos institucionales típicos del Estado de Bienestar: 1) los problemas para incorporar empleo productivo y la expulsión del empleo redundante; 2) los problemas para financiar los desequilibrios fiscales, donde incluyo el tema de la deuda externa e interna; 3) la presión impuesta por la apertura de los mercados y la competencia internacional.

Sin embargo, y casi como un contrasentido, para el saber económico convencional que dirigió el proceso de reformas, las señaladas áreas problemáticas no serían alteraciones del ambiente económico que afectan la lógica de funcionamiento del Estado de Bienestar, sino que la relación causal sería la inversa. Son las instituciones del Estado de Bienestar las que generan estas distorsiones.

*4.1. Flexibilidad laboral*¹⁷

Así, se propuso el dismantelamiento de dichos arreglos institucionales para permitir: 1) el aumento del empleo, porque disminuirían los costos laborales al bajar las cargas sociales; 2) el alivio de la situación fiscal, porque se descargaría al sector público de las erogaciones vinculadas al gasto social; 3) una mejoría en la competitividad internacional de la economía doméstica, porque no sólo se bajarían los costos laborales sino que una mayor libertad para contratar y despedir fuerza de trabajo permitiría los ajustes tanto de planteles redundantes como de salarios, con el efecto de vincularlos a la productividad y los ciclos económico-financieros de cada empresa. La acción comunicativa que apuntala estos argumentos, presenta estas opciones como una eficaz alternativa para recomponer las condiciones de acumulación de las economías latinoamericanas.

En esa estrategia, el concepto de "flexibilidad" se utiliza como hilo conector de las soluciones postuladas en prácticamente todas las áreas conflictivas. La consigna es flexibilizar la oferta de políticas sociales para adaptarlas a las demandas de distintos grupos de ingresos y flexibilizar la legislación laboral, para ajustarla a las necesidades del ciclo de cada empresa. Las nociones de "estabilidad" y "seguridad", tan caras al derecho social y a las instituciones de política social, pierden totalmente su contenido en este nuevo escenario ideológico.

¹⁷ Sigo aquí parte de los argumentos desarrollados más ampliamente en Lo Vuolo (1995).

La exposición de las economías domésticas a la competencia de los mercados internacionales, se presenta como un instrumento eficaz para que el ajuste tome el sentido deseado. La idea es que de esta manera se produciría algo así como una selección natural de los agentes económicos más productivos.

¿Cómo serían los efectos de este tipo de alternativa? Entre otras cosas, la apertura afecta dos elementos claves para el funcionamiento del sistema económico: los determinantes de la tasa de cambio y de la estructura industrial. De allí, el impacto se expande rápidamente a los dos pilares fundamentales del sistema de políticas sociales: los salarios reales (precios relativos) y la estructura del empleo. Desde allí, la onda expansiva se transfiere al nivel y composición de la demanda agregada, tanto en su componente privado como en lo que refiere a la "moneda social". La apertura también afecta a la oferta agregada, en tanto aumenta el peso de las importaciones.

Obviamente, también se verifican impactos a nivel microeconómico. La mayor apertura vigoriza las repercusiones que sobre la economía doméstica propagan las permanentes mutaciones en los estándares internacionales de producción, obligando así a cambiar las prácticas empresariales, no sólo en términos de función de producción, sino de organización y cultura al interior del funcionamiento de cada unidad productiva. Asimismo, la irrupción de nuevos competidores modifica el *status quo* en cuanto a la participación en los mercados domésticos, desatándose políticas agresivas de expansión de la porción de mercado (*market share*), de absorciones y fusiones que permitan diluir los costos fijos.

De este complejo entramado de alteraciones, se desprenden otros fenómenos: 1) se vuelven más importantes los marcos regulatorios e institucionales en los que actúan las unidades productivas, ; 2) se desahoga la relación funcional entre salarios pagados por la economía y demanda final, como así también los eslabonamientos productivos entre proveedores y productores de bienes finales; 3) se acelera la velocidad de obsolescencia del capital local -físico y humano- lo cual, sumado a la mayor movilidad internacional de los factores de producción, cambia la totalidad de los procesos de implantación, maduración y supervivencia de las empresas; 4) se amplifica la brecha entre quienes tienen capacidad para seguir el ritmo de los cambios y los que quedan rezagados, generando una doble expulsión de mano de obra: los primeros por mayor productividad y los segundos por pérdida de mercado o definitiva expulsión.

En los países subdesarrollados estos impactos se potencian debido al atraso relativo tanto de su patrón tecnológico-productivo como de sus mercados de capitales. Los problemas para mejorar el rendimiento del capital invertido productivamente, generan presiones adicionales sobre los costos laborales. Más aún, en ausencia de mecanismos reguladores apropiados, las mejoras que puedan verificarse en los rendimientos del capital invertido, en lugar de derivarse de la mayor eficiencia asignativa que teóricamente debería acompañar a la mayor competitividad internacional, pueden simplemente provenir de los ajustes en los costos laborales.

En el caso latinoamericano, la urgencia del ajuste se aceleró por las presiones derivadas del peso de la deuda externa. Por un lado se abandonó la inversión de infraestructura básica, incluyendo la de mantenimiento, ahondando los problemas de eficiencia en las empresas públicas y creando así un escenario propicio para su privatización. Por el otro, se profundizaron las diferencias en la prestación de las políticas sociales, en un contexto de generalizado deterioro.

Es en este escenario donde se plantean políticas de desregulación del mercado laboral y disminución de las cargas sociales adosadas al contrato laboral. Dos son las razones que se esgrimen para justificar estas medidas: 1) permitir rápidos ajustes de las plantas de personal a los movimientos del ciclo económico; 2) abaratar los costes de extinción y simplificar los trámites de despido con respecto al contrato indefinido¹⁸.

La evidencia muestra que, en un contexto de fuerte competitividad y alta concentración del capital, la denominada "flexibilidad" laboral es el mecanismo ideal para mantenerse en el mercado mediante el ajuste por cantidad y precio de los insumos laborales. La supuesta eficiencia económica de los individuos actuando y negociando de manera aislada, en este escenario lleva a una permanente renunciación y depreciación del "capital humano" del que son propietarios.

Sin embargo, éste no puede ser un instrumento adecuado para construir ventajas comparativas dinámicas. La competitividad se vincula con la productividad y ésta con "procesos de carácter sistémico". Por lo tanto, la competitividad depende fundamentalmente de la "generación y adopción de progreso técnico así como del incremento de la presencia de un conjunto de sinergias y externalidades de diverso tipo, más que de las reacciones maximizadoras de las empresas individuales frente a los cambios registrados en el sistema de precios"¹⁹. Más aún, tratar de explicar la "competitividad" a nivel nacional puede llegar a ser, incluso, una pregunta improcedente. Lo que deberíamos comprender son los determinantes de la productividad y su tasa de crecimiento²⁰. Y pagar menos a la fuerza de trabajo no aparece como una política recomendable para aumentar la productividad.

4.2. Gastos en "capital humano"²¹

En este marco, la teoría del "capital humano", engendrada en la vertiente neoclásica del pensamiento económico, aparece como el esfuerzo más importante por justificar el carácter productivo de los gastos en política social²². En su desarrollo, la teoría del capital

¹⁸ Caro Figueroa (1993)

¹⁹ CEPAL (1990), pág. 73.

²⁰ Porter (1991)

²¹ Aquí también sigo el desarrollo más amplio de Lo Vuolo (1994).

²² Blaug (1976) y Willis (1986) sistematizan los contenidos principales de la teoría del capital humano. La idea es extender a los agentes humanos de la producción, los principios de la teoría neoclásica del capital (físico). El argumento central es que el llamado capital humano también es capital en tanto es un valor económico capaz de generar nuevo valor económico (esta idea, por otra parte, evidencia que esta teoría se basa en las teorías del valor clásicas y marxistas). Por lo tanto, las habilidades y conocimientos

humano no pudo ignorar el carácter dual del proceso de trabajo. Desde aquí se derivó todo un esquema conceptual destinado al análisis de la vinculación entre los talentos productivos de las personas y su potencial capacidad para captar ingresos generados en el proceso productivo. Destacando la relación entre las calificaciones personales y la facultad de captar ingresos a lo largo del ciclo de vida, desde esta vertiente también se difundió la teoría del ingreso y la riqueza "permanentes"²³.

Al igualar el contenido productivo del capital físico y humano, la teoría del capital humano justifica los gastos en políticas sociales. Sin embargo, esto no alcanza para igualar ambas formas de capital en lo que hace a la naturaleza de los derechos de propiedad. El capital físico puede venderse, esto es entregarse en propiedad en una transacción de compra-venta; el valor productivo de la fuerza de trabajo no se transfiere en propiedad sino que se "alquila". Las relaciones laborales son contratos de alquiler de la fuerza de trabajo que pueden o no renovarse conforme a las condiciones establecidas en los mismos. El problema de la improductividad del capital físico, de su obsolescencia, de su inutilización, lo afronta el propietario capitalista que asume el "riesgo"; el peligro de los mismos problemas en el capital humano se descarga sobre el trabajador.

Entre otras cosas, esto hace que el valor en que se incrementa el capital humano como resultado de la mayor capacidad productiva, sea visto como una ganancia individual del trabajador. Así como es el trabajador el que debe soportar el ajuste de valor cuando su capacidad productiva se vuelve desechable, ya sea porque no hay demanda para lo que pueda producir o porque la misma se ha vuelto obsoleta, también se asume que es el trabajador quien aumenta el valor de aquello que alquila a quien le convenga.

La pregunta que sigue es, ¿quién debe pagar la capacitación de los individuos?. Y de allí, ¿quién debe recibir los beneficios de la mayor productividad de la fuerza de trabajo más capacitada?. Esta es la abertura que conecta, en términos económicos, al sistema de políticas sociales con los problemas de la productividad, la competitividad y la ecuación costos/beneficios de la empresa²⁴. Una pregunta mucho más difícil de responder en el marco analítico propuesto por la teoría del capital humano es, ¿qué se hace con el capital humano obsoleto, redundante o que por otras razones económicas no conviene incorporar al proceso productivo?. La argumentación de la teoría del capital humano se vuelve

incorporados en la gente son tan productivos económicamente como las tecnologías incorporadas a las máquinas. La inversión en ambas expresiones del capital se justifica porque aumenta la expectativa de generar mayores flujos de valor a partir del stock de riqueza existente.

²³ Así, esta teoría no sólo tiene implicancias en el análisis de la conducta individual de los agentes económicos, particularmente en sus decisiones de ahorro/consumo, sino que sirve de soporte para razonamientos más globales: lo que hoy gasta la sociedad en aumentar la capacidad productiva de la gente se justifica porque aumenta la expectativa de incrementar el valor actual de los flujos de ingreso futuros. Por lo tanto, la inversión en capital humano no sólo beneficia a los actuales agentes económicos sino también a las futuras generaciones.

²⁴ Nótese que en ningún momento estoy utilizando el término "educación" como sinónimo de capacitación o productividad potencial. Esto se debe a dos razones: la educación no es lo único que aumenta la productividad ni tampoco el aumento de la productividad es el único fin de la educación.

endeble si se tratan de justificar valores que no son estrictamente económicos, como la justicia social, los derechos ciudadanos o las necesidades básicas de la población.

5. Viejas preguntas, nuevos problemas

Como puede apreciarse, los interrogantes se multiplican. Los representantes del saber económico convencional empujaron esta salida planteando la siguiente disyuntiva: en caso de no avanzarse sobre la desregulación del mercado laboral y el desmantelamiento de las instituciones del Estado de Bienestar, la alternativa es el desempleo masivo. La paradoja que refleja la Argentina es que el desempleo masivo es la contracara del desmantelamiento de las instituciones laborales y sociales.

En la readaptación del sistema productivo, los costos laborales antes casi-fijos se pretendieron transformar en variables, creando algo así como la figura del "asalariado interino", que entra y sale del sistema productivo según los vaivenes de la demanda. Más que resolver el problema, en este escenario el entramado social aumentó su "porosidad", por la ampliación de las situaciones que se consideran técnicamente como de "empleo".

La desregulación abrió así un amplio abanico de tareas y tipos de remuneraciones para los individuos. Se trata de una suerte de forzada liberación donde las oportunidades están abiertas para todos y las relaciones sociales se definen en forma atomística. Sin embargo, esta es la libertad de los subordinados; en la periferia todos son iguales. La estabilidad aquí es más precaria, no tanto por la posibilidad de aglutinar a los grupos periféricos alrededor de un ideal de lucha común sino por los conflictos al interior del propio grupo subordinado y la onda expansiva que desde allí puede derivarse.

¿Qué se puede avizorar en lo que respecta a las políticas sociales específicas?. Aquí, el paradigma propuesto desde los grupos técnicos con acceso a los círculos de poder se estructuró sobre dos ideas-fuerza: "focalización" y "grupos vulnerables" o de "alto riesgo" (usualmente identificados con la noción de "pobreza extrema"). Sustentadas en un vasto material producido desde los organismos internacionales de asistencia técnica y crediticia, estas nociones plantearon una visión "residual" de la política social: a la política social le corresponde actuar allí donde el mercado no llega (entre tantas cosas, porque no hay mercado)²⁵.

En materia de política tributaria, la tendencia ha sido hacia el recorte de los impuestos directos en favor de los indirectos, bajo el argumento de la mayor simplicidad y periodicidad que caracteriza a estos últimos. La política tributaria quedó así con la sola tarea de recaudar lo máximo posible, incluso de quienes, por tener bajos ingresos, se supone que califican para recibir transferencias fiscales por acción "residual" de las políticas sociales. En este terreno, es como si el universalismo, paradigma al que se le

²⁵ Aquí sigo el razonamiento expuesto en Lo Vuolo (1998a). Un análisis y crítica de la literatura producida alrededor de este paradigma, puede encontrarse en Sojo (1990).

atribuyen todos los males de la política social, se hubiera trasladado como una virtud absoluta a la política tributaria.

La traumática experiencia argentina muestra que los cambios de régimen económico son muy complejos y no se pueden resumir en alternativas simples. Las alternativas son variadas y se mueven entre consumo individual e inversión, entre consumo de unos versus consumo de otros, entre inversión en proyectos no productivos y proyectos productivos.

5.1. Contraargumentos

A las argumentaciones con respecto a los impactos negativos de las instituciones de política social, puede contraponerse: 1) que los recursos necesarios para el mantenimiento del ingreso y la oferta de bienes y servicios sociales pueden extraerse a expensas del consumo individual, particularmente de los sectores de altos ingresos, en lugar de afectar la inversión productiva; 2) que uno de los requisitos para facilitar adaptaciones a los cambios en las condiciones de mercado, bien puede ser la garantía de ingresos básicos de manera independiente a las formas de ser remunerado en el mercado; 3) que aquellos arreglos sociales basados en la comunidad de "intereses" han probado ser más exitosos en la búsqueda de mayor eficiencia y productividad que aquellos vinculados exclusivamente con el intercambio contractual; 4) que el conocimiento y capacidad humana son elementos fundamentales de la competitividad y, además, tienen la ventaja de ser factores de integración social.

La discusión sobre la competitividad es en realidad sobre la productividad. Y aquí no puede desconocerse la relación entre productividad y empleo. El nivel de empleo de una economía es una función del juego combinado entre la tasa de crecimiento de la productividad y la de incremento de la demanda efectiva. En teoría, puede afirmarse que, dado un nivel de oferta, cada incremento de productividad causa un aumento proporcional de desempleo; alternativamente, dado el nivel de productividad, cada disminución de la demanda da lugar a un incremento del desempleo. Como en los hechos, ninguna de las dos variables se mantiene constante, lo que interesa es la tasa de crecimiento de ambas²⁶.

Para ello, lo importante son los procesos sistémicos que apunten a transformar la base tecnológica mediante las externalidades propias de un sistema de innovación permanente. Para ello se necesita comprometer al conjunto de la sociedad en esta tarea, aliviar los conflictos entre capital y trabajo y generar una mínima estabilidad de la demanda efectiva. La salida exportadora es un camino para ello, pero no el único y mucho menos desconectado de la creación de un mercado doméstico que sostenga la incorporación de todas las fuerzas productivas, incluyendo el trabajo.

En estos escenarios, se debe ampliar sustantivamente la discusión acerca de la flexibilidad de las relaciones laborales. En lugar de restringirla a la "flexibilidad externa", se debería incorporar cuestiones como la capacitación para una mayor flexibilidad en el puesto de

²⁶ Sylos Labini (1984)

trabajo, la participación de los trabajadores en la decisión de las empresas y nuevas formas de remuneración que incentiven la participación en los resultados de las empresas. Esto obliga a que se verifiquen otras condiciones complementarias: 1) un régimen sindical que amplíe la legitimidad de las representaciones de base; 2) acceso a la información sobre la situación de la empresa.

En materia de políticas sociales directas, el gran ausente parece ser una propuesta que se ubique en un camino intermedio, definiendo elementos para un "universalismo selectivo" o una "selectividad positiva". La selectividad refiere a la identificación de grupos con características diferentes y no sólo a la limitación del gasto hacia algunos grupos. La universalidad es necesaria para generar la convicción de que la totalidad de los ciudadanos participa de la preocupación por la provisión de buenos servicios públicos.

Pueden señalarse serios cuestionamientos a la línea que se propone desde el pensamiento hegemónico en los últimos años. Esta forma de ver el problema 1) reduce el objetivo de la política social al impacto redistributivo del gasto; 2) se ocupa de los efectos y no de las causas de la pobreza y la marginalidad social; 3) ignora las externalidades sociales positivas producidas por una política de alcance universal; 4) no discute las ineficiencias y el alto costo de la provisión privada; 5) sus evaluaciones se basan en criterios estáticos y no toma en consideración los problemas de la dinámica del fenómeno de la distribución de la riqueza, de los ingresos y de la propia situación de pobreza.

Dada la complejidad de los problemas, es difícil augurar éxito en materia de productividad, competitividad y equidad social a un paquete de políticas sociales que no combine universalismo y selectividad. El componente universal está justamente en la institucionalización de un patrón distributivo más equitativo y sostenible en el tiempo. Este es un elemento clave para la cohesión social en sociedades que pretendan avanzar hacia una dinámica más pluralista y democrática. El monitoreo y corrección de la efectividad de las políticas sociales selectivas, depende de la definición clara de este componente universal porque sólo a partir de allí se pueden orientar las necesarias inversiones en capital físico y humano.

Los eslabonamientos entre las políticas sociales y las económicas son un elemento clave en este esquema. Si se abandona la selectividad en la política tributaria no sólo se somete a las políticas sociales a los ciclos económicos globales sino que, además, se crea la ilusión de que la acumulación privada de algunos nada debe al conjunto del sistema social.

Un correcto análisis de las externalidades entre bienestar público y privado es aquí fundamental. En un modelo que combine adecuadamente universalismo y selectividad, el acceso de las capas medias a ciertos gastos públicos que eventualmente podrían cubrir con su presupuesto privado, es algo así como una política "preventiva" con un costo más distribuido en el tiempo, y probablemente menor, que las respuestas "curativas" de urgencia.

La movilidad social no puede ignorarse como un objetivo explícito de las políticas sociales, para lo cual hay que tener cuidado con declarar como "privados" ciertos bienes de la escala superior dentro de una misma área o programa. Esos bienes, independientemente de quien los provee, presentan la característica de tener un mayor costo que los básicos. Por ende, si se los excluye del espectro público, se establecerá una barrera infranqueable para su acceso, fomentando el incremento irracional de costos como mecanismo diferenciador.

Hay otro punto que refiere a la imposibilidad de seleccionar adecuadamente a las poblaciones objetivo si no se tiene una política universal básica. Los oscilantes ciclos económicos de los países subdesarrollados impiden construir una línea estable de ingreso de vida sobre la cual se puedan distribuir riesgos. La realidad es que en los países subdesarrollados el ingreso es muy inestable, con lo cual el consumo de bienes prioritarios es también volátil. En este contexto, el deterioro del nivel de vida por una pérdida coyuntural de acceso al sistema de salud o al educativo, puede ser un hecho irreparable en el proceso normal de desarrollo del individuo.

Los objetivos redistributivos de la política pública -si se pretenden sostenibles- sólo se pueden lograr con una amplia variedad de intervenciones: propiedad de factores de producción, tributos a la riqueza y los ingresos, provisión pública de bienes y servicios, diseminación de los avances en términos de productividad. Aquí se plantean nuevamente las dudas de una política social que se ocupe de la etapa terminal del proceso de empobrecimiento de la población, ignorando las causas estructurales que tienen que ver con la ubicación de los ciudadanos en el circuito productivo. De tanto identificar a la población objetivo en base a la línea divisoria de sus insatisfacciones, suele olvidarse que el gran desafío es su inserción como agentes económicos productivos. Y desde aquí debe mirarse el problema del aporte de la fuerza de trabajo a la competitividad de un sistema económico.

6. Comentarios finales

Existen buenos argumentos para sostener que, los Estados de Bienestar bien diseñados pueden mejorar la productividad y la competitividad de los capitales nacionales y, al mismo tiempo, la satisfacción de las necesidades humanas. La base para esto es una visión más amplia de lo que constituyen las "fuerzas productivas" de una sociedad y la convicción de que la satisfacción de necesidades humanas no siempre ha de tener una remuneración en términos económico.

A esto se suma otra constatación: no existe un solo modo de organizar la sociedad en función de estos objetivos. Claro que los diferentes modelos no sólo varían según la definición "técnica" de los funcionarios y expertos, sino fundamentalmente según la forma en que los capitalistas y la población perciben sus propios intereses. En un sentido estricto, Argentina demuestra que tras el discurso del capitalismo liberal, lo que verificó es, como nunca en la historia, la consolidación de un capitalismo de organización donde

todas las dis-funcionalidades del mercado se trasladaron al Estado que termina socializando todos los costos de la valorización del capital.

No es malo que la gente tenga libertad de elegir trabajos de menor paga o menor tiempo: lo terrible es que se la obligue a ello. En una sociedad democrática que haga de la libertad individual un valor supremo, el ingreso personal no puede ser el único motivo para trabajar. La garantía de un ingreso universal básico da libertad para que el conjunto de la población intervenga en los procesos de decisión sobre qué trabajos realizar. Hay trabajos que son de baja remuneración pero muy deseables del punto de vista social.

El cambio estructural que se necesita para hacer una sociedad competitiva y al mismo tiempo que incremente de forma continua el bienestar de la población implica aumentar las oportunidades de vida de los individuos y no buscar la eficiencia a sus expensas. Seguramente este camino abre muchos interrogantes y no ofrece respuestas hechas y listas como las que surgen de tantos manuales e informes técnicos que vienen orientando los cambios en los últimos años. Pero al menos tiene la virtud de enfrentar los problemas admitiendo su complejidad y plantearse que la solución no es la agudización de los conflictos, sino la búsqueda de su alivio en base a una simple constatación: las personas son la causa y el fin último de todo orden social.

Buenos Aires, agosto de 2002

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Blaug, M. (1976): *The empirical status of human capital theory: a slightly jaundiced survey* (Journal of Economic Literature 14(3), September, 827-55).

Caro Figueroa, Armando (1993): *La flexibilidad laboral. Fundamentos comparados para la reforma del mercado de trabajo argentino* (Buenos Aires: Editorial Biblos).

CEPAL (1990): *Transformación Productiva con Equidad* (Santiago de Chile: CEPAL)).

Esping-Andersen, Gosta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton. NJ: Princeton University Press).

Flora, Peter (1986): *Growth to limits. The Western European Welfare States since World War II* (Berlin: Walter de Gruyter, 5 Vols.).

Habermas, Jürgen (1973): *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío* (Buenos Aires: Amorrortu Editores).

Lo Vuolo, Rubén (1991): *Economía política del Estado de Bienestar: mitología neoliberal y keynesianismo populista*, en "El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis" (Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila Editores).

Lo Vuolo, Rubén (1994): *Competitividad internacional y políticas sociales. El revés de la trama o la trama al revés?*, en Minsburgh y Valle comp. (1994), "El impacto de la globalización. La encrucijada económica del siglo XXI", Buenos Aires, Editorial Letrabuena.

Lo Vuolo, Rubén (1995): *Estabilización, ajuste estructural y política social. Los inocentes son los culpables*, en "Mas allá de la estabilidad. Argentina en la época de la Globalización y la Regionalización", Pablo Bustos (comp). Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 1995.

Lo Vuolo, Rubén (1998a): *Conflictos actuales y escenarios futuros de la política social*, en "La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador" (Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila).

Lo Vuolo, Rubén (1998b): *¿Una nueva oscuridad?. Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia*, en "La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador" (Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila).

Luhmann, Niklas (1990): *Political Theory in the Welfare State* (Berlin, New York: Walter de Gruyter).

Mesa-Lago, Carmelo (1989): *Ascent to Bankruptcy. Financing Social Security in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).

O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Phillippe C. (1986): *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

Przeworski, Adam (1991): *Democracy and the Market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992 edition).

Rodrick, Dani (2001): *Development strategies for the next century*. Santiago de Chile: Cepal.

Sojo, Ana (1990): *Naturaleza y selectividad de la política social* (Santiago de Chile: Revista de la CEPAL N° 41, Agosto).

Sylos Labini, Paolo (1984): *The Forces of Economic Growth and Decline* (Cambridge, London: The MIT Press).

Titmuss, Richard (1974): *Social Policy. An Introduction* (New York: Pantheon Books).

Willis, R (1986): *Wage determinants: a survey and reinterpretation of human capital earnings functions*, en Handbook of Labour Economics, ed. O. Ashenfelter and R. Layard, Amsterdam: North-Holland.