

LA SUSTANCIALIDAD DEMOCRÁTICA

SILVIO OMAR MASSARO¹

Universidad de Buenos Aires - Argentina

Revista de la Escuela del Cuerpo de Abogados y Abogadas del Estado |
Mayo 2022 | Año 6 N° 7 | Buenos Aires, Argentina (ISSN 2796-8642) |
pp. 168-189. Recibido 01/03/2022 - Aceptado 11/03/2022

Resumen: Frente a un escenario críptico donde los ideales y las instituciones propias del Estado social o de bienestar quedan contradichas por una fortísima ideología anti-política y un exacerbado economicismo. Nos preguntamos ¿Cómo se conjugan los objetivos de ese Estado frente a este escenario? ¿Cuál es el sentido de Constituciones, que afirman “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas...”? ¿Estamos frente a un proceso “de constituyente”, en el que se valoran más los incentivos que actúan en ese escenario de la “no política” y el “libre mercado” frente al deber público correspondiente a los derechos sociales?

Palabras clave: política – estado – constitución – derechos sociales

Abstract: Faced with a cryptic scenario where the ideals and institutions of the social or welfare state are contradicted by a very strong anti-political ideology and an exacerbated economism. We wonder how the objectives of that state are combined in this scenario? What is the meaning of Constitutions, which affirm “to promote the conditions so that the freedom and equality of the individual and

¹ Licenciado en Sociología Facultad de Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA). Secretario de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la Ciudad (jubilado). Masters y Cursos de postgrado: Políticas Públicas (tesis en elaboración) Facultad de Ciencias Sociales (FLACSO), Ciencias De La Legislación de la Universidad del Salvador y la Università di Pisa; Diploma de especialización en Derecho Constitucional. Universidad de Salamanca; Marketing Electoral Universidad de Tres de Febrero y Universidad de Georgetown. -



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina

of groups are real and effective...? Are we facing a “constituent” process, in which the incentives that act in this scenario of “no politics” and the “free market” are valued more than the public duty corresponding to social rights?

Key words: politics - State - constitution - social rights

I.

La sociedad moderna, industrial, nacional, de masas y de Estado de Bienestar, deriva hacia una realidad paradójica en la que, nos encontramos con democracias muy desarrolladas y establecidas, pero en las que la política resulta ser cada vez menos la proyección de las necesidades y los deseos de los ciudadanos para ser, cada vez más un gran espectáculo mediático controlado por elites que parecen representar, en forma exclusiva, a los intereses de grandes grupos económicos.

Hoy aquella sociedad, configurada por los ideales de la Ilustración, las revoluciones científicas y democráticas, y que hacia fines del siglo XIX se caracterizaba por la expansión de la educación creyendo fervorosamente en una evolución progresiva de la humanidad y de la historia y haciendo de la razón su dogma; está sufriendo una gran transformación.

Esas sociedades nacionales han caído en una profunda crisis y frente a ella los intereses del gran capital, particularmente el financiero, han configurado una “respuesta conservadora” altamente influenciada por el llamado “Consenso de Washington”. Una respuesta orientada a constituir políticas de estímulo a la oferta, y a reducir el gasto público.

Un cambio de época que llevo a Francis Fukuyama, en 1992, a definirlo como “el fin de la historia” y de las ideologías². Donde los conflictos se transformaron en cuestiones técnicas resolubles en el marco del capitalismo de libre mercado, la democracia poliárquica y la gerencia.

Es que la nueva revolución tecnológica surgida luego de la crisis energética de los ‘70, y la crisis del mundo “bipolar” tuvo una gran influencia en la transformación del capitalismo sufriendo un fuerte

² Fukuyama, Francis, “El fin de la historia y el último hombre”, Prensa Libre, New York, 1992.

proceso de modernización tecnológica en el que el modelo industrial de grandes empresas donde las viejas cadenas de montaje articuladas bajo los modelos taylorista y fordista se transforman en un modelo centrado en la telemática, la robótica y la informática.

Un modelo de formas productivas posfordistas, centradas en el sector servicios, en el que se profundiza la división social y funcional del trabajo, con deslocalización y tercerización de la producción, y con centralidad en el capital financiero y especulativo internacional. Innovación tecnológica y aumento de la productividad que propicia la aparición de teorías como la “del fin del trabajo”³, que conducen a una naturalización del paro laboral y postulan la obsolescencia de las políticas de empleo.

Las interrelaciones entre actores sociales y Estados se dan en forma creciente y en tiempo real a escala planetaria. Se aceleran los flujos productivos, financieros y migratorios, instalándose nuevos paradigmas técnico-organizacionales, intensivos en información y conocimiento que transforman tanto los patrones de localización de las empresas como la competencia, entre ciudades, regiones y naciones, por la atracción del capital y la competitividad de la economía.

Una globalización competitiva que es presentada como un fenómeno natural y que solo demanda adaptación. Un nuevo relato de dominación global traducido como “pensamiento único” donde el poder se concentra en las empresas transnacionales, del G7, los organismos multilaterales, y donde Estados Unidos es la potencia militar hegemónica.

Señala Saskia Sassen: “El discurso dominante presenta la globalización como un vaso comunicante que nos iguala, nos pone al mismo nivel, cuando en realidad lo que provoca es una enorme concentración de poder (...) un proceso que tiene muy poco de libertad de mercado y mucho más de proyecto estratégico organizado desde los centros de poder.”⁴ Concluyendo que no resuelve las desigualdades sino aporta nuevas.

Un conjunto societal dirigido hacia el consumo que viene a

3 Rifkin, Jeremy, “El fin del trabajo”, Editorial Paidós, México, 1996

4 Tomado de García Delgado Daniel “Estado y Sociedad y el cambio épocal” Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Buenos Aires, 2005, Pág. 4.

reemplazar a la “sociedad de productores”.⁵ Una nueva era: la de la información⁶, donde los medios ejercen una fuerte influencia en la configuración de valores, imaginarios y estilos de vida desplazando el rol del Estado, los partidos, la escuela, la Iglesia y las familias. Una “matrix” que, al perder las certezas de los grandes relatos de la sociedad industrial asalariada, parece caer en una suerte de “era del vacío”.⁷

Frente a este presente ¿Cómo se conjugan los objetivos de ese Estado frente a los cambios señalados? Cuál es el sentido de Constituciones, como la española que en el artículo 9.2 afirma que corresponde a los poderes públicos “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

II

¿Cuál es el ideal democrático? Creemos que la única respuesta a un interrogante de este tipo es afirmar, tal cual lo hace Robert Dahl, que debemos considerar que su objetivo no puede ser otro que la “igualdad política”.

En ese sentido debemos considerar que todos los seres humanos poseen el mismo valor intrínseco por lo que ninguna persona puede ser superior a otra; todos deben obtener igual consideración. Dahl lo define como “igualdad intrínseca”⁸ y, se pregunta ¿quién o quiénes se encuentran calificados para decidir sobre los bienes o intereses de una persona? Solo encuentra una respuesta: nadie se encuentra mejor calificado que otro para gobernar y mucho menos como para que se le otorgue el gobierno de un Estado con autoridad absoluta y definitiva.

¿Por qué? Porque el poder corrompe, y el poder absoluto

5 Bauman, Zygmunt: “Trabajo, consumismo y nuevos pobres”, Barcelona, GEDISA, 2000

6 Castells, Manuel: “La era de la información”, Vol. III, Siglo XXI, México, 2001.

7 Lipovetzky, Gilles “La era del vacío”, Anagrama, Barcelona, 1986.

8 Rawls John “Teoría de la Justicia”, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, pag 11

corrompe absolutamente. Sin importar cuales sean las intenciones de los gobernantes, siempre existe la probabilidad de que cualquier compromiso que hayan asumido de servir al bien público pueda transformarse de manera tal que identifiquen a ese “bien público” con el mantenimiento de sus propios poderes y privilegios.

A partir de este análisis configura, entonces, un primer supuesto básico: “(...) gobernar un Estado implica hacerlo con igualdad política y el único sistema político para gobernar un Estado cuya legitimidad e instituciones deriven de esa igualdad: es una democracia.”⁹

¿Como describir una democracia ideal? La más común y sencilla, sería su etimológica, es decir: gobierno del pueblo (demos –pueblo+kratia –gobierno-), claro está que esta definición nos abre una gran duda: quien es el “pueblo” o, a quién se le otorga igualdad política. Siguiendo con Dahl podemos pensar en pueblo como demos que para él tiene una valoración más neutral. Esto implicaría pensarlo solo como referencia hacia todas las personas que habitan en un país sin distinción de clase, sexo, religión, cultura, etc.

Un tipo de ideal de democracia se define por una serie de indicadores, que se encuentran incluidos en la gran mayoría de las Constituciones, Tratados, Pactos y Convenios internacionales: participación efectiva; igualdad en el valor del voto; iguales y efectivas oportunidades de conocer las diferentes alternativas políticas; control final sobre cómo se eligieron los asuntos integrantes de la agenda.

Estos indicadores son derechos fundamentales para una democracia, su presencia la definen como tal. Porque una democracia no solo se constituye por procesos políticos, sino que es un sistema de derechos fundamentales.

Si, y para no desviarnos de nuestro objetivo, tomamos a la democracia representativa como la más conveniente y viable para sistemas políticos a gran escala, y si consideramos que sus instituciones y los derechos que estas requerirían les son necesarios; debemos afirmar que cualquier acción tendiente a debilitar o destruir esos derechos es ilegítima y es impropia de cualquier autoridad legal y constitucional a pesar de que sea la mayoría. Por lo que las mayorías nunca podrán justificar, legítimamente, a través del principio de la igualdad política la violación de los derechos fundamentales necesarios para la democracia.

En el pensamiento de Ferrajoli el respaldo popular no es una

9 IDEM Notas 7 Pág 21.

condición que legitime cualquier decisión; pues los gobiernos están jurídicamente limitados no solo por las formas sino por la sustancia de su ejercicio. Esa sustancia se encuentra en aquellos derechos constitucionalmente establecidos. Un límite tan férreo que él lo identifica como “la esfera de lo in-decidible”. Un conjunto compuesto por lo “no decidible que”, integrado por los derechos de libertad, que prohíben, por resultar invalidas, a cualquier decisión que los contradiga. Y la esfera de lo “no decidible que no”, integrada por los derechos sociales que imponen como debidas, todas las decisiones dirigidas a satisfacerlos.¹⁰

La tesis que introduce Ferrajoli rompe con las consideraciones estrictamente formales o procedimentales de la democracia. Ya no se trata de considerar solamente cuestiones propias de quién toma las decisiones o cómo son tomadas dejando de lado sus contenidos es decir qué se decide.

Las condiciones formales son necesarias a la hora de definir una democracia, pero resultan no ser suficientes. Una democracia y, muy especialmente, una democracia constitucional exige “ (...) vínculos sustanciales o de contenido, es decir, relativos al qué no es lícito decidir o no decidir (...)”¹¹

Su análisis, influido por la situación de Italia y por un gobierno tan particular como el de Berlusconi, es una férrea búsqueda por establecer, cuáles son los límites no solo de lo que no puede hacer un gobierno (aun siendo una mayoría democrática) sino, además, de qué debe hacerse sin ningún tipo de excusas. Cuestión de absoluta centralidad frente a las actuales políticas “neoliberales”,

Ese límite es la Constitución y con ella las leyes y la legalidad “ (...) ya no es solo un condicionante y disciplinante, sino que ella misma es condicionada y disciplinada por vínculos jurídicos no solo formales sino también sustanciales (...)”¹² Las leyes dejan de ser un simple producto del legislador para ser también un planteamiento jurídico de la calidad de esa producción legislativa y por ende, un límite y un vínculo al legislador. “De este modo el derecho resulta ser positivizado, no solo en el ser, o sea en su existencia, sino

10 Ferrajoli, Luigi: “Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional”. Editorial Trotta, Madrid 2011, Pág. 29. El subrayado es nuestro.

11 IDEM Nota 9. Pág. 28. Subrayado en el original

12 IDEM Notas 9 y 10. Pág. 33. Subrayado en el original.

también en su deber ser, esto es, en sus condiciones de validez; no solo en el quién y el cómo de las decisiones, sino también en el qué no debe ser decidido, o sea, la lesión de los derechos de libertad; o, al contrario, qué debe ser decidido, es decir la satisfacción de los derechos sociales.”¹³

Esas condiciones de “validez” a los efectos de nuestro interés implican aquello que nunca puede ser decidido (la lesión de un derecho de libertad) y aquello que “debe ser decidido”, la satisfacción de los Derechos Sociales. Ese “derecho sobre el derecho”, ese sistema de normas meta legales lo constituyen las constituciones rígidas de la actualidad, que no se limitan a regular sobre las formas de producción del derecho mediante leyes, sino que vincula sus contenidos a través de normas sustanciales. Por lo que para que una ley sea válida no alcanza con que cumpla con las formas del procedimiento legislativo, sino que, además, debe ser coherente con las normas que encuadran su producción.

Al incorporar esta dimensión sustancial relativa a lo “que no puede” decidirse o a lo que “debe ser” decidido; la relación entre derecho y política se invierte y entonces, el derecho deja de ser un instrumento de la política para pasar a una relación donde la “política” es el instrumento de actuación del derecho, quedando sometida a los vínculos que le imponen los principios constitucionales.

Así la política y el mercado activados y legitimados, una por el ejercicio de los derechos políticos y el otro, por el ejercicio de los derechos civiles de autonomía, integran la esfera de “lo decidible”, que se encuentra rígidamente delimitada por la esfera de lo indecidible: los derechos fundamentales.

El paradigma constitucional actúa como un nexo que enlaza a las dos dimensiones de la democracia (la formal y la sustancial). En esa relación encontramos, siempre de acuerdo con Ferrajoli, dos tipos de derechos fundamentales; por un lado, los “derechos formales” de autonomía (los políticos para la esfera pública y los civiles para la esfera privada del mercado), que aseguran la forma democrática de las decisiones. El otro tipo lo constituyen los “derechos sustanciales” (“derechos de libertad” y “derechos sociales”) que conforman la sustancia básica de la democracia.

Podemos entonces definir a la democracia constitucional como un modelo articulado por cuatro dimensiones donde cada una se

13 IDEM Nota 11. Pág. 33. Subrayado en el original.

corresponde con una clase de derecho fundamental:

Tenemos, entonces, cuatro dimensiones de garantías: la política; la civil; la liberal y la social, cada una de ellas relacionada con un tipo de derecho fundamental y que no solo constituyen un límite a la democracia política son, además, “...su sustancia democrática, en cuanto se refieren al pueblo en un sentido aún más concreto y más pleno de la representación política misma, es decir, a las libertades y a las necesidades vitales de todos y cada uno de sus miembros de carne y hueso”¹⁴.

Norberto Bobbio citando a Gurvitch afirma que Democrática es aquella sociedad en la que se dan relaciones de “perfecta conexión” entre la organización social y la comunidad organizada que le subyace. Esa “conexión” queda constituida cuando el “hombre” deja de ser considerado como un ente abstracto para pasar a estar socialmente identificado, como ciudadano, como productor, como consumidor, etc.¹⁵.

Esta “identificación” del hombre (que parte del mismo supuesto teórico del socialismo científico) invierte la tradicional relación Sociedad-Estado, afirmando que este último, además de poseer un status inferior, es una expresión históricamente determinada de aquella.¹⁶ Esta visión, además, plantea que la limitación del Estado no proviene del “derecho natural” de individuos aislados sino del “derecho positivo” de los grupos. De esta manera el individuo no solo es soberano en cuanto ciudadano, sino que también lo es como productor, consumidor, etc.

Las garantías constitucionales, en el sentido de aquellas prohibiciones u obligaciones correspondientes con las expectativas positivas o negativas que la normativa establece sobre los derechos fundamentales son también garantías de la democracia. Son garantías de la rigidez de los principios y de los derechos constitucionalmente establecidos, el vértice jerárquico normativo.

A Ferrajoli le ocupan los sucesos de Italia, desde las Leyes personalizadas, contradiciendo el principio de igualdad, muchas de ellas diseñadas ‘para “proteger” a Berlusconi de sus múltiples

14 Ídem Notas 9,10,11,12. Pág. 37.

15 Norberto Bobbio “Gurvitch y los derechos sociales” en “El tiempo de los derechos”. Editorial Sistema. Madrid 1991. Pág. 34

16 A diferencia del socialismo, Gurvitch no prevé la extinción del Estado sino la reducción de su esfera de actividad.

procesos penales. Leyes que penalizan el estatus de clandestino y le niegan, de hecho, derechos elementales a la salud, la educación, la vivienda y la reunificación familiar de los inmigrantes. Múltiples apelaciones demagógicas sobre seguridad, militarizando el territorio italiano y criminalizando la pobreza. Reducciones de garantías jurisdiccionales de los derechos de los trabajadores; control político de la información. Recortes del gasto público en educación, sanidad, la agresión a sindicatos y la precarización laboral y la consecuente pauperización de las condiciones de vida de millones de personas.

No duda en definir a esta situación como “un proceso deconstituyente”, que suprime el incipit constitucional que afirma que Italia es una República fundada en el trabajo, pisoteando el principio constitucional de que: “...la iniciativa económica privada no podrá desarrollarse en contradicción con la utilidad social o de modo que cause daño a la seguridad, la libertad, la dignidad humana”, establecido en el Art. 41. Proceso que se ve favorecido por una cada vez más estrecha sinergia entre poder económico, poder político y poder mediático. Donde una parte esencial de la esfera pública se ha, convertido, de este modo, en objeto de apropiación privada.

Una afirmación de este tipo es coincidente con el diagnóstico realizado por Colin Crouch quien afirma que: “El estado del bienestar se esta convirtiendo poco a poco en algo residual... Esa instancia residual conduce a que aquello que fue pensado para todos ahora solo sea algo ... que tiene que ver exclusivamente con los pobres y los necesitados, en lugar de constituir un conjunto de derechos universales de la ciudadanía”.¹⁷

Esa sinergia es un “...estilo materialista y egoísta de la vida contemporánea...”, un estilo que “...no es inherente a la condición humana... (pues)... Gran parte de lo que hoy nos parece natural data de la década de 1980” (desde el Consenso de Washington)¹⁸. Nos encontramos frente a una marcada obsesión por la creación de riqueza; un culto a la privatización y al sector privado acompañado de crecientes diferencias entre ricos y pobres. Una admiración acrítica por los mercados no regulados, que no dejan de ser otra cosa que un fuerte desprecio por el sector público y una ilusión de crecimiento infinito.

En definitiva, este proceso “deconstituyente”, no es más que

17 Colin Crouch “Pos-Democracia” Editorial Taurus. Madrid 2004. pág.40

18 Toni Judt “Algo va mal”, Editorial Taurus. Madrid, 2011. (pág., 17)

un proceso de deconstrucción del Estado de Bienestar a través del cual, se nos intenta imponer un nuevo modelo de Estado. Pero a pesar de todo quedan esperanzas porque tantas Constituciones Nacionales, tantos tratados, declaraciones, convenciones, y pactos internacionales que una y otra vez declaman sobre garantías y objetivos institucionalizantes de ese Estado de bienestar, no son una simple postura ideológica, sino que lo hacen a partir de un principio contundente: “En el estado de derecho el individuo tiene frente al Estado no solo derechos privados, sino también derechos públicos. El estado de derecho es el estado de los ciudadanos”¹⁹ donde “El derecho social es la esencia misma de la democracia. (...) La democracia es el derecho social organizado, la soberanía del derecho social es la democracia”.²⁰

III

La vida contemporánea, como ya dijimos, parece haber naturalizado un estilo de vida materialista, economicista; donde las reglas de eficiencia parecen estar estructurando nuestra cotidianeidad.

Los gobiernos persiguen, como un objetivo irrenunciable, la eficiencia administrativa y, paralelamente, el ejercicio democrático del poder, pero la práctica viene a demostrarnos que ambos conceptos devienen en contradictorios; aunque se alegue, en su defensa, que lo que se pierde de democracia se compensa por los niveles de eficiencia que se alcanzan.

Esta compensación está plagada de falsedades y de ideología encubierta. Las reformas que, según sus enunciados, persiguen una gestión pública moderna, donde, para el caso de los servicios públicos, se pretende lograr un incremento en la calidad de las prestaciones y una mayor eficiencia; bajo el pretexto de dotar a la organización del Estado de una perfeccionada racionalidad. Servidores públicos, científicos políticos y consultores a la hora de trazar prioridades, llegan a la conclusión de que los gobiernos deben utilizar el criterio económico o de eficiencia como parámetro de referencia principal.

La racionalidad instrumental y el consiguiente criterio económico son, sin duda, importantes, pero en un sistema democrático hay un

19 Norberto Bobbio “El tiempo de los derechos”. En: “El tiempo de los derechos”. Editorial Sistema. Madrid 1991. Pág. 109

20 Norberto Bobbio “Gurvitch y los derechos sociales”. En: Ob.cit. Pág. 33

criterio previo, no casualmente “constitucional” y por supuesto de mucho mayor peso: la exigencia o, más precisamente, la restricción democrática. “La esfera de lo indecible”.

En el diseño de las políticas públicas la palabra “restricción” (constraint) es utilizada para indicar las limitaciones que deben enfrentar quienes las diseñan. Pueden existir, por ejemplo, limitaciones presupuestarias, o de equilibrio en la balanza de pagos en cuenta corriente; pero, del mismo modo, existen restricciones políticas. Si partimos del presupuesto de que estamos frente a un régimen democrático existen restricciones democráticas, que por otra parte no implican valoraciones éticas, morales o ideológicas absolutamente subjetivas, sino objetivas y que están contenidas en aquel sistema de normas metalegales

La pretensión de eficiencia parecería ser, siempre, la única relevante. La lógica dominante llega a ser el uso más “racional” o económico de los recursos, cuestión que en el mundo de hoy ha asumido un rol fundamental. El proceso de globalización, que caracterizo a los últimos años del siglo XX, ha impuesto a los países y a las empresas un grado de competencia absolutamente inédito; imponiéndole a los Estados, estándares de eficiencia tampoco antes imaginados.

¿Podemos en un régimen democrático, aceptar que la restricción económica pueda ser la soberana? Pero, tal cual dudaba Dahl, ¿Quién posee el monopolio de la razón, para afirmar que un criterio es más o menos racional para una política pública? Si no existen certezas respecto de temas sencillos, que podríamos decir en problemas tan complejos como aquellos que las políticas públicas buscan resolver. Por eso, y porque la propia definición de democracia lo exige, la restricción democrática debe prevalecer. Porque una política pública realizada a través del Estado, tanto en forma directa como indirecta, constituye un hito de la acción colectiva.

No es suficiente que las decisiones sean “racionales”, es decir, que impliquen elegir los medios más adecuados para lograr los fines deseados. Las decisiones también deben ser democráticas, lo que significa que deben responder a los requerimientos reales de las personas.

A cada tipo de restricción le corresponde una lógica diferente. Mientras que la racionalidad instrumental domina a las exigencias económicas; el debate público y la construcción de consensos constituyen los elementos claves cuando de exigencias políticas se trata.

Los políticos de hoy, los economistas y los hombres de negocios muy a menudo descuidan o desdeñan a las restricciones políticas. Pues parten del principio de que la restricción económica es la única legítima. La perciben como la única perspectiva “racional” en la toma de decisiones. De esta manera, entienden que la influencia política sobre las decisiones públicas no constituye una exigencia o una restricción, sino un obstáculo. Para ellos los políticos siempre serán “populistas”, y estarán solo atentos a sus intereses; en lugar de actuar de acuerdo con lo que es “racional”, siempre estarán rindiéndole pleitesía a un grupo de electores mal informados.

Para la “racionalidad económica”, el único lugar que le queda a la política es el “populismo”. De manera que el único lugar posible para la restricción democrática, la constituyente y constitucional, son las formas populistas de resolver los conflictos. Confusión que contiene un sesgo elitista y antidemocrático. La paradoja es que la mayoría de los Gobiernos conservadores o elitistas a la hora de mitigar los conflictos o de mantenerse en el poder siempre optan por estrategias populistas, como el clientelismo político o las dadas. Respondiendo mucho más a las presiones de los grupos de interés del capitalismo financiero que a las demandas de los electores.

Si escogemos a la democracia como el mejor camino para alcanzar, colectivamente, nuestros objetivos (orden, libertad, justicia y bienestar), lo primero que debemos hacer es entender adecuadamente las reglas de juego. Y la primera regla de este juego son las garantías constitucionales y consecuentemente la otra cuestión que debe ser asumida, por tanto, tecnócrata racional, es que los ciudadanos, los electores, siempre tienen la última palabra. No cabe duda de que la razón puede ser, y de hecho lo es, utilizada, a la hora de tomar una determinada decisión, pero nunca para decidir.

La restricción política preside a la económica, y la preside de tal manera que el propio mercado no podría funcionar adecuadamente si las instituciones del Estado no le garantizaran el derecho a la propiedad y la vigencia de los contratos. Cuando el régimen político es democrático, la restricción de orden político adquiere un carácter decisivo, desde el momento en que constituye la fuente esencial de legitimidad.

En democracia, el proceso político puede ser lento o demorarse a la hora de encontrar el consenso necesario, también puede ser estorbado por intereses individuales, pero cuando se logran neutralizar, relativamente, esos intereses individuales y cuando se

alcanzan los consensos necesarios no cabe dudas que las decisiones tomadas son las más competentes, porque ellas son el producto de un amplio debate público. Las prácticas de comunicación del conjunto social configuran espacios más abiertos para el diálogo social, en consonancia con el funcionamiento democrático. Donde lo público articula herramientas y escenarios para el dialogo y la construcción de un proyecto social compartido.

IV

Acentuando las tendencias de cambio de la estructura social argentina, enfatizando en la concentración y centralización del capital, la redistribución regresiva del ingreso, la destrucción masiva de los puestos de trabajo, la pérdida de poder e influencia de los sectores asalariados; todo bajo la fuerte influencia del contexto de la globalización.²¹

Este proceso se caracterizó por un marcado retroceso en el grado de efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, cuya inevitable consecuencia fue la configuración de una sociedad desigual, en la que un reducido sector de la población se benefició a costa de un enorme sector de la sociedad que quedó desamparada frente al Estado siendo víctimas de una progresiva exclusión social.

Este ajuste estructural no sólo acentuó la diferencia en la distribución de la riqueza por clases sociales y segmentos laborales, sino que además produjo desajustes interregionales; en el año 1999 mientras la Ciudad de Buenos Aires tenía un ingreso per cápita de 25.654 dólares al año, en la provincia de Santiago del Estero era sólo de 2.304 dólares anuales, marcando una relación de 11 a uno entre ambas regiones. Por otro lado, mientras que en la Ciudad de Buenos Aires las cifras de mortalidad infantil estaban apenas por debajo de los niveles de los países medianamente desarrollados (13,1), las cifras en la Provincia del Chaco eran similares al promedio nacional de 30 años atrás e igualaban a los países más pobres del África (32,8 por mil).²²

21 Al respecto puede consultarse el trabajo de Campione Daniel “El Estado Argentino, A propósito de cambios y paradigmas”, Revista del CLAD, Reforma y Democracia, N° 9 (octubre 1997), Caracas

22 Fuente: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) Buenos Aires, Argentina. “Informe sobre la situación de los derechos económicos, sociales y

La aparición de dos factores no previstos en los supuestos iniciales del modelo: 1-. El creciente déficit fiscal, por disminución del crecimiento derivado de la salida de capitales luego de la crisis del Tequila y 2-. el desempleo estructural, producen la erosión de las bases del paradigma del Estado mínimo, apareciendo, entonces, una segunda generación de “reformas”, que bajo los mismos criterios de racionalidad, fueron elaboradas por los mismos organismos internacionales que forjaron el proceso anterior.

Los lineamientos generales se basaban en la búsqueda de una mayor transparencia de los mercados y, por supuesto, en la calidad de las instituciones como factor de consolidación del cambio en la economía.

Paralelamente a este proceso se desarrolla una enérgica política de “flexibilización” que en realidad se constituye en una política de “precarización” de las relaciones contractuales. Para paliar las consecuencias de esta política el Estado implementa una serie de programas de ayuda social que implican la entrega de subsidios a los desocupados.

Paradójicamente y en torno de los sucesivos planes sociales, se constituyen organizaciones sociales de desocupados. Saben que no pueden rechazar los subsidios y hacen de ellos una herramienta de lucha para mejorar sus condiciones de vida; re-significan el papel, de una política social, focalizada y controladora, para transformarla en una herramienta de autogestión y organización.

Luchan por conseguir más planes, saben que la desocupación es un factor estructural de la etapa financiero-especulativa del capitalismo, y que sólo una política diametralmente opuesta puede devolverles su condición de trabajadores, en sentido pleno, develando lo que la ideología homogeneizadora de la globalización no permite.

España tampoco ha sido ajena a este proceso de transformación estructural, en ella se aplicaron las mismas recetas neoliberales del resto del mundo. Pero a pesar de que también se ha producido un excesivo crecimiento de la actividad financiera se deben señalar algunas particularidades: la burbuja inmobiliaria; el endeudamiento previo y un ahorro nacional insuficiente, además de ciertas diferencias en la supervisión de las instituciones financieras que, en virtud de la experiencia acumulada en ellos, fue diferente a la del resto de los países.

culturales, año 2000”

Pese a los profundos cambios producidos con la recuperación democrática la agitación social no logro forzar una ruptura con el estado anterior, permitiendo que las fuerzas de poca tradición democrática mantuviesen su poder, y provocando hacia el interior del Estado la debilidad de las fuerzas democráticas. Ese dominio conservador en el Estado limitó la influencia del sindicalismo, cuestión acentuada por las diferentes tradiciones políticas del sindicalismo español.²³

Tanto la economía como la sociedad se encuentran bajo la influencia de grupos de interés económico y financiero muy reducidos, además de un tejido productivo demasiado débil también dominado por grandes empresas y bancos de gran influencia política ganada durante la dictadura.

A finales de las 2006 veinte familias eran propietarias del 20,14% de las empresas, 1400 personas, apenas el 0,0035% de la población de España, controlaban el 80,5% de los recursos del PIB.

La apertura económica tuvo un modo muy dependiente y condicionado por el predominio de un modelo productivo atrasado, solo competitivo mediante los bajos salarios y los favores administrativos que la dictadura le daba a las grandes empresas y a las multinacionales. Entre 1995 y 2005 España es el único país de la OCDE en el que los salarios no tuvieron crecimiento real.

Durante los últimos treinta años España se ha modernizado y democratizado, pero manteniendo estructuras de poder muy asimétrico que no han permitido que se dediquen los recursos necesarios para financiar el bienestar. Por otra parte, ha debido incorporar las condiciones generales que impuso la globalización neoliberal, poniéndose a disposición de los capitales extranjeros que mediante la compra de numerosas empresas y el control de los canales de distribución han llegado a tener un fuerte predominio en la economía.

El Consejo Económico y Social, español, en su memoria del año 2007 señalaba que durante el año 2006 la retribución del trabajo tuvo un incremento del 3,4%, mientras que los beneficios de las sociedades

23 Todos los datos aquí mencionados han sido extraídos del trabajo de Vicenç Navarro, Juan Torres López y Alberto Garzón Espinosa: “Hay Alternativas, Propuestas para crear empleo y bienestar social en España”. Editorial Sequitur, 7ª Edición. Madrid enero 2012.

que cotizan sus acciones en la Bolsa tuvieron un crecimiento mayor al 26,6%.

Pero el dato que nos parece que viene a confirmar cual es el orden de prioridades de las restricciones o garantías constitucionales particularmente en España (y en general en Europa), es la actitud del Banco Central Europeo que, a diferencia de lo ocurrido en Estados Unidos, decidió no financiar a los Gobiernos obligándolos a ponerse en manos de los “mercados” (de los grandes bancos y grupos financieros); que aprovecharon la ocasión para extorsionar e imponer reformas, tanto en el mercado de trabajo, como en el sistema de pensiones, avanzando sobre la privatización de los servicios públicos.²⁴

V

La desigualdad en la distribución de la ganancia se ha convertido en la principal fuente de alimentación de la especulación financiera. Sofisticadas innovaciones financieras llegan a complejizar de tal manera la titularidad de los papeles de negocios que el capital, la deuda, se convierte en algo meramente ficticio y en una fuente de arriesgadas, pero fortísimas ganancias.

El Secretario de Trabajo del Presidente Clinton, Robert Reich, llegó a señalar que mientras en 1976 el 1% más rico de la población de Estados Unidos poseía el 9% de la riqueza, luego de varios años de políticas neoliberales, ese 1% ya acumulaba el 20% un valor que el propio Reich señalaba como idéntico a la situación de Estados Unidos en 1928 durante la gran depresión.

Durante estos años de políticas neoliberales se ha impuesto un régimen de salarios reducidos y de trabajo precario que dentro de la lógica de las restricciones económicas que ya hemos analizado ha permitido recuperar las rentas del capital, pero con resultados realmente dramáticos.

Es que la financiación dejó de estar al servicio de la creación de empleo o riqueza; y los bancos se han convertido en una máquina de generación de deuda. Se ha modificado el equilibrio y las relaciones de poder de clase y de género. Las rentas se hiper polarizaron,

24 Esta política, finalmente fue cambiada, para evitar una caída total de la economía de Europa y del propio Euro, pero de forma tan improvisada e insuficiente que terminó por no eliminar el problema

concentrándose en manos del capital financiero y las grandes empresas, a costa de una acentuada reducción del ingreso de las clases populares con un consecuente endeudamiento y disminución de la protección social

Pero por otra parte (tal como lo señala Ferrajoli en Italia y como ocurre en Argentina) "...se ha acelerado la concentración de los mayores medios de información y persuasión y su vinculación con esos grupos económicos, todo lo cual ha disminuido la capacidad de respuesta de las clases sociales que soportan los efectos negativos de estas políticas..."²⁵. Toni Judt, dice que esta oligopolización de la información y de los medios termina por presentar a estos cambios como "inevitables" o como los "únicos posibles", como algo "natural".

En definitiva, tenemos un marcado retroceso en el grado de efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, cuya inevitable consecuencia es la configuración de una sociedad desigual, en la que un reducido sector obtiene extraordinarios beneficios a costa de un enorme sector de la sociedad, quedando desamparados frente al Estado y siendo víctimas de una progresiva exclusión social.

A pesar de ello, los economistas vuelven a la carga contra el Estado y el gasto público, insistiendo una vez más que la solución es recortar el gasto público y muy particularmente el destinado a los servicios sociales y a las infraestructuras del bienestar social.

Un perro que se muerde la cola porque crean más desigualdad y limitan las posibilidades de creación de actividad económica, además de producir una mayor insatisfacción social y personal, hipotecando el futuro y dejando de lado los principios constitucionales.

El propio "Foro de Davos", una institución no precisamente de izquierda reconoce que los países de Europa con mayor eficiencia económica son los del Norte. Países en los que existe una gran sensibilidad social y que cuentan con una adecuada financiación para las instituciones propias del Estado de Bienestar, así como un elevado gasto público social.

Quizás el caso más significativo sea el de Finlandia, país que hacia comienzos de los 90²⁶ atravesó una profunda crisis económica con

25 Ob. cit.: . Pág. 35.

26 Como otra paradoja de la historia la crisis de Finlandia es contemporánea con la crisis hiper-inflacionaria de la Argentina de fines de los 80 y principios de los 90. La salida de ambos países ha sido claramente diferente. No olvidemos que Argentina aplico todas y cada una de las recetas del Consenso

una reducción del PIB del 13% entre 1990 y 1993 y una tasa de paro que superó el 17% en 1994; sin embargo, ha sido capaz de hacer compatible una economía competitiva y tecnológicamente avanzada, con un notable Estado de bienestar, con un sistema de democracia pluralista y con la preservación de su identidad cultural y un patrón de vida elevado.

Finlandia, a pesar de estar altamente industrializada y de tener un índice de producción per cápita mayor que el del Reino Unido, Francia o Alemania; es una economía dependiente de las importaciones de materias primas, energía y algunos bienes manufacturados, el comercio exterior representa un tercio de su PBI. Pero esta dependencia, sin embargo, no ha actuado como limitante de las fuertes inversiones realizadas en las políticas educativas y de innovación.

En el año 2006 el informe PISA (Program for Intelligence Student Assessment), que mide el rendimiento educativo de los países de la Organización para la Cooperación de Desarrollo Económico (OCDE), colocó al sistema educativo finés como el mejor del mundo. La Educación representa un 6% del PBI y el 65% de la población obtiene un título terciario). El sistema es público y gratuito desde el Kinder a la Universidad. Pero como no todo son rosas, en las universidades no hay vacantes para todos y sólo un tercio de los jóvenes puede cubrir las plazas después de un examen de admisión; por esta razón, desde los años 90', se crearon "escuelas superiores", ideadas para canalizar la gran cantidad de alumnos que se quedaban fuera de la universidad. La piedra angular del sistema educativo finlandés la constituyen sus docentes quienes no son precisamente una profesión bastardeada sino altamente considerada.

En definitiva, podemos decir que el modelo de desarrollo finlandés no genera exclusión social, compatibiliza el sistema de innovación tecnológica y el Estado de Bienestar, y que el Estado cumple un importante papel tanto como conductor de desarrollo como garante de condiciones del bienestar y creación de capacidades sociales (educación gratuita y de alto nivel, salud, etc.), se preservan y refuerzan sus instituciones y se aprovecha su capacidad de generar capital humano. El objetivo es incrementar el bienestar mediante la estabilidad social y la cobertura universal y gratuita de la educación, sanidad y otras necesidades sociales, así como el fácil acceso a la vivienda y la mejora de prestaciones a los jubilados.

de Washington y del Fondo Monetario Internacional.

El primer artículo de su Constitución sentencia “El ordenamiento jurídico garantiza la inviolabilidad de la dignidad humana y de las libertades y los derechos individuales y promueve la justicia en la sociedad.”, mientras el Artículo 6°, denominado “La igualdad”, dice “Se promoverá la igualdad entre hombres y mujeres en la actividad social y en la vida laboral, especialmente al determinarse la remuneración y demás condiciones de la relación de servicio, de acuerdo con lo establecido más precisamente por Ley.”²⁷

La igualdad asociada al concepto de la pertenencia plena a una comunidad ocupando un lugar central será un fundamento democrático básico. Y lo es sin entrar en contradicciones con las desigualdades que distinguen los diferentes niveles económicos de la sociedad, porque tal como diría John Rawls: “Primero cada persona tendrá un derecho igual a la libertad más extensa compatible con la libertad similar de los otros. Segundo, las desigualdades sociales y económicas se ordenarán de tal forma que ambas (a) de manera razonable sean de provecho para todos, y (b) que conlleven posiciones y cargos abiertos para todos”²⁸

Es que para Rawls “...los ciudadanos de una sociedad justa tendrán los mismos derechos básicos” por lo que “la distribución de la riqueza y los ingresos, y las jerarquías de autoridad, deben ser consistentes tanto en la libertad de igual ciudadanía como en la igualdad de oportunidades”²⁹, iguales en derechos y obligaciones: derechos necesarios para la libertad individual; para participar en el ejercicio del poder político y finalmente un amplio espectro de derechos, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a estándares que se encuentran incorporados en la gran mayoría de las constituciones, tratados, convenios, pactos y declaraciones. Las políticas sociales son el vector que convierte en realidad a esos derechos sociales, cuando se establece un divorcio entre los ingresos reales y los ingresos monetarios.

27 Artículos 1 y 6 de la Constitución de Finlandia sancionada en Helsinki el 11 de Junio de 1999. El subrayado es nuestro.

28 John Rawls “Teoría de la Justicia”, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, Pág. 11

29 Ídem Nota, Pág. 60 y 61

VI

Como ya hemos señalado este conflicto básico entre los derechos sociales y el valor del mercado no se ha resuelto, en realidad se ha agravado, ya que dentro de este proceso “deconstituyente”, se valoran más los incentivos que actúan en el sistema de libre contrato del mercado abierto (los beneficios personales), que el deber público correspondiente a los derechos sociales. O dicho de otra manera, predomina la racionalidad instrumental y la restricción económica por sobre las restricciones democráticas.

Necesitamos preservar un núcleo intangible de derechos sustanciales (de libertad y sociales) que conforman la dimensión sustancial de la democracia, cuyo objetivo o ideal no puede ser otro que la igualdad que le exige a la democracia fijar límites y vínculos relativos a lo que no es lícito decidir o no decidir.

Hablamos de restricciones políticas, democráticas, que no implican valoraciones éticas, morales o ideológicas absolutamente subjetivas, sino realmente objetivas. Objetividad que viene dada por el contexto del marco normativo, otra vez un límite que fija aquello que no es lícito decidir o no decidir.

No se trata de que el Estado sólo diseñe formalidades eficientes en los servicios que brinda; la cuestión pasa por ser democrático y no olvidar su compromiso con los derechos civiles y políticos, estando siempre comprometido social y políticamente con la justicia y los derechos sociales. Bresser Pereira diría: ser republicano, implicará comprometerse con el derecho, que todos los ciudadanos tienen, de que el patrimonio público no sea capturado por intereses privados o restricciones económicas.

Puede considerarse el “factor gasto” pero en cuanto a la ejecución de la política no al diseño o no diseño de esa política. Educación, Salud, Vivienda, Seguridad son derechos inalienables que no pueden ser desplazados en el nombre de una reducción de gasto o eficiencia económica.

Qué democracia puede ser llamada como tal cuando la educación de sus ciudadanos queda sujeta a la viabilidad de contraer un crédito a pagar por casi toda una vida. Cómo considerar a una democracia donde el derecho a la vida y la salud se restringe a, tener o no, un seguro social que cubra gastos médicos y hospitalarios. Cómo valorar una sociedad donde el servicio de seguridad y vigilancia (y aún de las propias cárceles) quede fijado a la posibilidad de contar o no con

policía y guardias privados. ¿Quién fijaría y ejecutaría la ley?

Nada de esto es fantasía, existen hoy democracias donde estos hechos son reales incluso existen “políticos” que proponen la conformación de consorcios vecinales que llamen a licitaciones privadas para pavimentar rutas o calles eliminándole esa función (del Estado), hasta le han puesto un nombre “Privatización de la obra pública”.

El propio Milton Friedman allá por 1972 advertía que era imposible acabar con el tráfico de drogas y que la prohibición era la peor estrategia para usuarios y no usuarios; incluso 17 años después afirmaba que el crack (versión americana de nuestro Paco) se habría evitado de ser legal la cocaína. Pero esta posición no la adoptaba con un criterio de seguridad o de salud pública, lo hacía pensando en el gasto frente al combate del narcotráfico. Afirmaba que el gasto en Policías, cárceles, armas, alimento para los presos y guardiacárceles y toda la estructura judicial se reducía a cero eliminando la prohibición. Una vez más lo económico por sobre lo político.

Volvemos a nuestro punto de partida colocando al “Mercado” por sobre lo político. Nos hemos subido a una máquina del tiempo y casi por arte de magia hemos vuelto a un tiempo anterior a los contractualistas y a toda la teoría y filosofía política habida y por haber. Probablemente en un futuro no muy lejano debamos suplantiar toda la normativa existente por un contrato de compraventa y sustituir la categoría de ciudadano por la de “cliente”; que por cierto no sería una novedad.

No podemos ignorar que la construcción del Estado es el producto de un desarrollo histórico que por cierto continúa pero tampoco podemos permitirnos un retorno a un punto cero pues en términos weberianos debemos recordar que cuando los ciudadanos dejan de aceptar aquella pretensión del ejercicio del monopolio de la fuerza, el Estado desaparece y deviene una situación de “anarquía” que no es sinónimo de “libertad” sino un campo de lucha donde triunfan los más fuertes.

BIBLIOGRAFIA

- Bobbio Norberto “El tiempo de los derechos”. Editorial Sistema. Madrid 1991.
- Bresser Pereira Luiz Carlos “La Restricción Económica y Democrática, publicado en “Política y Gestión Pública” varios autores, editado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Fondo de Cultura Económica, Bs As. 2004.
- Campione Daniel “El Estado Argentino, A propósito de cambios y paradigmas”, Revista del CLAD, Reforma y Democracia, N° 9 (octubre 1997), Caracas
- Castells Manuel: “La era de la información”, Vol. III, Siglo XXI, México, 2001.
- Dahl Robert: “La igualdad Política”. Fondo de Cultura Económica 1° Edición. Buenos Aires 2008.
- Ferrajoli, Luigi: “Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional”. Editorial Trotta. Madrid, 2011.
- Fukuyama, Francis, “El fin de la historia y el último hombre”, Prensa Libre, New York, 1992.
- García Delgado Daniel “Estado y Sociedad y el cambio épocal” Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Buenos Aires, 2005.
- Judt Toni “Algo va mal”, Editorial Taurus. Madrid, 2011.
- Lipovetzky Gilles: “La era del vacío”, Anagrama, Barcelona, 1986.
- Navarro Vicenç, Torres López Juan y Garzón Espinosa Alberto: “Hay Alternativas, Propuestas para crear empleo y bienestar social en España”. Editorial Sequitur, 7° Edición. Madrid enero 2012.
- Rifkin Jeremy: “El fin del trabajo”, Editorial Paidós, México, 1996
- Rawls John “Teoría de la Justicia”, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- Zygmunt Bauman: “La sociedad Sitiada” Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2007.-