

TERCERA PARTE

Un campo de experiencia “El espejo”

Introducción

Daremos ahora un salto considerable, un verdadero salto en el trabajo. Del tratamiento explicativo general y esquemático fuertemente teórico-histórico pasaremos al orden microempírico, específico, recortado. De lo más global (Occidente) o en todo caso regional (América Latina), a un área de política y economía nacionales (el país es Argentina). Las mismas fuentes a que recurrimos cambian aquí de manera evidente: son periódicos, diarios de sesiones, entrevistas personales, y una bibliografía en la mayor parte de otro corte, sobre otras materias, con otro enfoque. La redacción misma, nuestro propio estilo, se ven como llevados a tomar otro tenor, adoptar otros giros, incluso arrastrados en ocasiones a lo quizás pedestre.

Habíamos tratado hasta aquí de la democracia como “modelo histórico” y de la democracia “real” por separado o relacionadamente pero en forma más bien genérica, en algunas partes incluso abstracta, aun si siempre procuramos que estuviese informada por unos análisis anclados en desarrollos históricos centrales y por estos propios desarrollos históricos. Nos pareció adecuado, por tanto, aproximar un momento la lente a ella por algún lado, y ver en lo posible de más cerca cómo ocurre en efecto, en una dimensión dada, la asociación *democracia - desigualdad* que motivó el trabajo. Y si ello coincidía o se apartaba de lo teóricamente esquematizado hasta este punto.

Tratamos entonces de seleccionar un campo que ilustrase sobre nuestra democracia de hoy y pudiera relacionarse con lo expuesto. Uno que nos permitiese ser más concretos, un campo por sí especialmente sugestivo, y con una capacidad eventualmente retro-alimentadora, o bien correctiva, respecto de la teorización. ¿Cuál, en esos términos? ¿Y cuál que relacionase con la igualdad / desigualdad?

Debía ser un campo estatal que sepa naturalmente de intereses opuestos, públicos y privados; sectores o grupos encontrados, choques con ganadores y perdedores; de reclamos o quejas y negociaciones e intercambios, de conflictos que no se solucionan: todos los que, precisamente, un régimen político encuentra en la agenda o topa en su marcha y el democrático *tiene* que procesar institucional-constitucionalmente.

La madre de pujas y conflictos infaltables, de los más inquietantes, o simplemente de los peores, donde no existe una cuestión religiosa o étnica grave, es por supuesto el dinero. Nos dimos entonces a pensar en el estado y la riqueza, eso iba prácticamente de suyo. En “la hacienda pública”, los fondos nacionales, la apropiación o el reparto de ellos, quiénes dan a quiénes y cómo se quita, las compensaciones, los discursos justificatorios y las sinrazones, la “información incompleta” y las matrices ideológicas, cuando no la simple inercia del llamado *status quo*.

Parece un campo adecuado. La hacienda del estado y su distribución están enteras en el Presupuesto.⁹⁶ Para mejor, se diría, la naturaleza misma de éste tiene ventajas obvias (números, comparabilidades) para un ejercicio algo más cercano a lo que el mundo anglosajón dió en llamar “una verdadera” ciencia política.

Al respecto debo aclarar, sin embargo, tanto más después de haber atravesado el campo por unos meses enteros y establecido su complejidad enorme y su “apertura”, que albergo más que nunca la duda acerca de la posibilidad tanto de *confirmar* cuanto de *refutar* “científicamente”, esto es, de una manera “empírica” suficientemente definitiva, tesis como las de este trabajo o, daría lo mismo, contrarias a ella (Por supuesto, las segundas no quedarían abonadas de suyo por la

eventual falta de “confirmación empírica” de la primera y deberían ser corroboradas por su propio lado -es decir, enfrentarían el mismo problema).⁹⁷

Desde luego, no por eso tesis o averiguaciones empíricas como las nuestras tienen que ser puestas aparte, semejante conclusión sería absurda. El propósito de las disciplinas del conocimiento es conocer, precisamente, sólo que hasta donde la mente puede y “la realidad” se deja; y sus discursos resultan entonces más o menos “corroborados” o bien más o menos “plausibles”, como se dice en la jerga. Nosotros hacemos aquí esta apuesta.

No hace falta abundar nada acerca de una relación más bien estrecha del presupuesto estatal con la igualdad / desigualdad sociales. En conclusión, esta tercera Parte del trabajo se concierne en primer término (capítulo 6) con un proceso entonces muy determinado y seguidamente (capítulo 7) analiza lo que encontramos, ello en los términos de nuestro interés principal en el volumen.

Capítulo 6

Un campo adecuado

Aunque habiendo “proporcionado” las expectativas, hicimos por tanto del Presupuesto el campo adecuado que buscábamos. Y empezamos por anotar cómo lo presentan la literatura especializada y los expertos.

Idea del Presupuesto

Asentemos en el comienzo los puntos básicos que asoman y reasoman en la materia, tomados de aquellas fuentes.

En ocasiones, el autor se permite agregar unos comentarios a los mismos; además, dado el objeto y el esquema del trabajo, que hacen de esta parte apenas una primera aproximación empírica convergente / divergente respecto de la desarrollada en los capítulos previos, se reducen a la medida de “indicativas” y con la mayor frecuencia se relegan las distintas informaciones de soporte y para más abundamientos u otros desarrollos en la materia. Nos ha interesado que el cuerpo del texto recoja sólo lo esencial y facilitar su lectura; de tal modo, el aparato de notas resultará pesado y las llamadas, fastidiosas, pero aparte de que pueden ser tan necesarias como aclaratorias o útiles queda en cualquier caso la libertad de obviarlas.

A. El primero y fundamental de los puntos a marcar es ya un lugar común que los estudiosos políticos y económicos y demás expertos han repetido y siguen repitiendo a lo largo de los años. El Presupuesto de un país, dicen ellos, es como un espejo: refleja su realidad y su orientación económica y política. La imagen que devuelve es la de un estado de cosas, y de una situación orientada a un proceso. Así consta de entrada, por lo general, en los textos. Aceptemos.

Parece más interesante suponer, sin embargo, que la propia preparación, etc., de un Presupuesto equis (quiero decir: de un Presupuesto determinado, con sus cifras y asignaciones), hasta su aprobación, es todo-en conjunto- un espejo mejor de la sociedad y el estado desde el punto de vista político. Esto tiene la ventaja de una película sobre una fotografía. La primera tiene secuencia y además puede ser detenida en cada cuadro.

B. Se dice igualmente que el Presupuesto, lugar de encuentro no sólo de los recursos y los gastos del estado sino de las demandas, los conflictos y las “batallas” por los fondos públicos,⁹⁸ sería de hecho, asimismo, un instrumento fundamental de política económica. Sin embargo, esto no merece igual consenso. Se arguye (así lo hizo también la mayoría de nuestros entrevistados) que las arenas y los instrumentos económicos son varios o son otros, otros de los que él depende o es un resultado; que una política económica precisa de varios años y algunas de mucho más (hasta “un par de generaciones” la relacionada con la previsión social, por ejemplo); o bien que no siempre lo es o lo habría sido.⁹⁹

Nota: Sobre lo primero es posible llegar a un acuerdo: pese a las apariencias tan enfrentadas, las posiciones no son en rigor inconciliables salvo que se niegue todo efecto significativo a la confección presupuestaria y sus asignaciones.

Respecto de lo segundo, precisaríamos definiciones previas claras y un debate; por lo demás y en todo caso, existen las adjudicaciones presupuestarias plurianuales. Lo último, parecería una subestimación de lo que en efecto ocurre al presente y que aquí será presentado.

C. El Presupuesto (y su trámite) fue un espejo político muy poco nítido hasta principios de este siglo, cuando a la par del fuerte desarrollo económico y la gran complejización de la actividad estatal ya anteriormente lanzados comenzó, recién en ese tiempo, la desde entonces ininterrumpida y siempre multiplicada preocupación por volverlo un ordenador general, sistemático, confiable y controlable.¹⁰⁰ Eso vino de la mano con el rol o la importancia del rol que política y económicamente desempeñaba o pasó a desempeñar el estado en cada país.

En cualquier caso y con alcance más y más universal, se supone que el Presupuesto ha cobrado importancia y complejidad pero también nitidez crecientes a todo lo largo de esta centuria, prácticamente en todas las naciones.¹⁰¹ Hoy, un Presupuesto nacional hace la “torta” más francamente enorme y sabrosa en cualquier nación, una torta de la que quieren o necesitan comer demasiados, todos en supuesta igualdad de derechos, y de conformidad con eso o con la democratización en general y con el singular desarrollo de técnicas y tecnologías, supuestamente ya no podría ser de otro modo.¹⁰² Todavía lo es, sin embargo, según veremos.

D. La literatura experta dice que “la idea” misma de Presupuesto *qua* instrumento, por su parte, es decir, la función y el correspondiente diseño o rediseño del instrumento como tal, fue variando con los años, básicamente a causa de los cambios, complicaciones y urgencias generalizados que impusieron, por lo pronto, la primera y la segunda guerra mundiales, tanto a los participantes en ellas como a los no participantes (siquiera directos). También, la crisis de 1929/30 y la gran recesión subsiguiente y, a su turno, la emergencia del Estado de Bienestar (o Benefactor, etc., y otros en algún sentido equivalentes en consecuencias) durante y después de la segunda posguerra. O, finalmente, a su manera, la crisis posterior de aquél y el auge de las políticas y reformas “neoliberales”.¹⁰³ De modo que se sucedieron entonces en el tiempo los enfoques de “función”, “programa”, “planificación” o “presupuesto de base cero”, etcétera, de la misma manera que el privilegiamiento de las estrategias de control o de las administrativistas, o gerencialistas, y otras. Las insatisfacciones con la utilidad o el resultado respectivos, y las críticas, las discusiones, las propuestas, continúan al día.¹⁰⁴

E. Un momento importante en el curso de tales debates fue aquél en que un politólogo norteamericano luego destinado a una discreta fama, V.O.Key, *jr.*, tuvo a bien recordarle a todos que casi nada había dejado de considerarse en ellos, excepto la cuestión de fijar las prioridades de un Presupuesto en términos de los valores y los fines queridos por la sociedad o sus miembros.¹⁰⁵

Años después, otro politólogo norteamericano también destinado a sobresalir entre sus pares, Aaron B.Wildawsky, señaló que ésa era una cuestión de imposible solución, poco menos que igual a “resolver” y “disolver” las preguntas y disputas sobre qué estado, qué política, qué gobierno. La discusión sería inconcluyente, interminable. Wildawsky propuso pues dedicarse más bien a conocer y describir *cómo es* y *cómo funciona* el proceso presupuestario en la realidad.¹⁰⁶

Wildawsky no está errado. Como sea, hay que reservar un lugar a la inquietud manifestada por Key *el joven*. No hay modo de considerar cuán democráticos son o dejan de ser un gobierno o un régimen si no se toma en cuenta la representatividad, y para esto es preciso contemplar -si puede definírseles- cuáles son los intereses y la voluntad de los representados y saber cuánto acuerdan o desacuerdan con las decisiones u omisiones de los representantes. Para no ir más lejos -hasta “el sistema”.¹⁰⁷

Realizados estos apuntes básicos, podemos y corresponde ahora adentrarnos en el campo elegido, considerar el proceso presupuestario mismo desde el ángulo político de nuestro interés.

Principios generales y reglas de la política del Presupuesto

Con el objeto de no incurrir en generalizaciones indebidas, nos centraremos a continuación en lo que sabemos al respecto de la Argentina. Con todo, no quitamos el ojo de otras experiencias, comenzando por la de los Estados Unidos, que ya dijimos es especialmente relevante al caso. Si *grosso modo* las diferencias en estas materias no parecen ser finalmente muy importantes, y “en todas partes se cuecen más o menos las mismas habas”,¹⁰⁸ cuando cabe hacer una extensión o una excepción segura de las reglas enunciadas se deja constancia de ello en el texto o en las notas.

En términos del objeto de este estudio -*la política del presupuesto y la política en el proceso presupuestario*-, creímos posible formular en pocos principios empíricos generales y reglas también empíricas aquello que rige la preparación, aprobación y aplicación del Presupuesto Nacional, o que más incide al respecto y lo caracteriza. Los principios y reglas del caso parecen ser los siguientes:

- Primer principio general

Salvo de la manera más gruesa y las más de las veces imprecisa, el Presupuesto mismo no está, de hecho, abierto a la información y la consideración / discusión efectivas de la ciudadanía o aun de la llamada “opinión pública”. Tampoco podría estarlo, dadas su extensión y prácticamente infinita complejidad y las “iniciaciones” técnicas que implica; eso, sin hablar de la obviedad (pues opera en prácticamente todas las “cuestiones” políticas) de que gran parte de la población tiene una educación elemental, o de que la mayoría no compra ni lee los diarios ni mira los noticieros o programas “políticos” de la televisión, de modo que -aun si intereses de una y otra están en juego- ninguna puede o sabe o atina a protegerlos excepto, y no siempre, esporádica y puntualmente, en los términos más interesados. Lo mismo o algo peor sucede con la auditoría que se realiza del Presupuesto.¹⁰⁹

Especialmente durante los años y los fuegos electorales, existe sí una información y consideración/discusión (más bien ocasionales y genéricas) de lo que entra en el Presupuesto en los medios políticos y algunos medios de comunicación; también aquí, más bien a propósito de *items* o cuestiones salientes. Ello, antes y durante su preparación y tratamiento. Sin embargo, es en verdad muy escasa, con alguna tendencia a ser iniciática o esotérica, o bien a estar penetrada por una variedad de otros asuntos y enfoques, no siempre conexos.¹¹⁰

Por otra parte, es una suposición extendida entre técnicos, líderes políticos y otras fuentes de opinión pública que la citada apertura volvería desde inmanejable hasta irracional la tarea presupuestaria.¹¹¹ Esta tarea está pues prácticamente *delegada* en las autoridades ejecutivo-administrativas y algunos miembros selectos del Congreso. Subrayo, en los hechos se trata de una delegación más que de una representación.¹¹² Y esta es la puerta por la que, según extendidos anticipos de la teoría política y la teoría democrática y confirmación de todos los estudios, se introduce una brecha entre lo que quieren o querían los representados y lo que al respecto hacen o no hacen sus representantes.¹¹³

- Reglas

1. De los “poderes representativos”, y como en todos o casi todos los países con economía de mercado o capitalistas, en la Argentina el Poder Ejecutivo es, respecto de la elaboración, etc., del Presupuesto, largamente más importante que el Poder Legislativo, más allá de lo que pueda leerse o entenderse de la lectura de la Constitución Nacional y de los principios constitucionales del estado democrático-liberal (La prueba es que el Presupuesto aprobado se ajusta en general lo más extensamente al proyecto enviado por el PE. Las modificaciones que no tienen la conformidad del mismo PE pueden ser vetadas por éste y para su insistencia requieren de los dos tercios de ambas cámaras del Congreso, normalmente difíciles de reunir. Es también el PE el que mediante una simple “Decisión administrativa” hace la distribución desagregada de las partidas y quien puede asimismo modificarlas, de derecho cuando no de hecho. El flujo de pagos efectivos también depende del PE).¹¹⁴

Mutatis mutandis, el principio es válido aun en los países con régimen parlamentarista. Entre los países presidencialistas, Estados Unidos es aquél en que el Legislativo es más un *Poder* real en la materia, allí llamado *The power of the purse*, “el poder de la bolsa”. Lo suyo es sin embargo bastante excepcional, y en cualquier caso tiene los límites que ya veremos. Como sea, en países de un presidencialismo tan fuerte como son los de América Latina, la Argentina desde luego incluida, el *poder* del Legislativo está muy reducido o, en los hechos, hasta socavado, incluso jurídicamente.¹¹⁵

En todos los casos, por lo demás, la saliencia del Ejecutivo está sucesivamente más o menos reforzada de conformidad a las facultades legales y los atributos políticos más específicos y aun personales del jefe del estado o el gobierno y del ministro de economía. Algunos funcionarios altos y medio-altos tienen, como se señalará, un papel decisivo. La organización más centralizada o federal de un país, como las particularidades de ella, también poseen su incidencia sobre estas materias, aun si en el ámbito latinoamericano los casos de federalismo propiamente dicho responden a medias o poco a las letras constitucionales.¹¹⁶

De todos modos, en general el Poder Ejecutivo debe ir informando y alineando periódica o regularmente a los titulares de las cámaras y los jefes y demás líderes de bloque parlamentarios del oficialismo, y hasta disciplinando a sus diputados o senadores, o también gobernadores -que por empezar son normalmente los caudillos partidarios de cada provincia y así los superiores políticos de los legisladores que ellas envían al parlamento-, respecto de las decisiones o proyectos que tiene en gestación o desea implementar. Ocasionalmente “trata” también (a los mismos o iguales respectos) con líderes de la oposición, grandes empresarios y dirigentes empresariales o sindicales, por lo general de manera reservada, así como suelen ser reservados los acuerdos o las concesiones o compromisos de no interferencia y aun los desacuerdos a que llegan.¹¹⁷

2. Lo que pueden o no pueden hacer el PE y el PL en materia de nuevos impuestos, gastos, empréstitos, etc., se encuentra en algunos casos restringido por distintas normas o cuerpos legales, al menos en principio (pues frecuentemente

existen las que se llaman “cláusulas de escape”, v.gr. a través del cumplimiento de requisitos o mayorías especiales, mediante el dictado de decretos “de necesidad y urgencia”, etc). Muchas restricciones son más o menos universalmente regulares, por ejemplo muy básico la iniciativa de la Cámara de Diputados en materia impositiva. Las seriamente restrictivas no son abundantes, de ahí la tendencia a la inflación del gasto fiscal y el crecimiento del déficit presupuestario, que luego, si no consigue contenerse por imperativo jurídico o por vía política, se intenta “achicar” mediante sucesivos impuestos, empréstitos, etc.¹¹⁸

Cuentan entre esas restricciones más serias las que obligan a un “presupuesto balanceado”, o disponen que el déficit no exceda un cierto porcentaje del PBI, o mandan especificar con buena claridad y precisión los fondos que cubrirán los proyectos de nuevos gastos, las consultas o referendos populares, etc. Excepto lo tercero, que rige por ley también en la Argentina pero en la práctica admite aquí como en otros países vaguedades o “rodeos”, ése el caso -decididamente excepcional- en algunos cantones suizos y estados de los Estados Unidos.¹¹⁹ Indirectamente, ello da una medida no sólo del bajo grado de capacidad de decisión o control ciudadanos sino y aun de unas restricciones constitucionales o legales fuertes *vis à vis* el PE y el PL. Con todo, a este último respecto y en general conviene distinguir entre los recursos y los gastos.

3. En materia de *recursos* presupuestarios, las decisiones se han tomado por lo común con anterioridad a la preparación y tratamiento del proyecto de ley respectivo. El Presupuesto solamente recoge o refleja, de manera provisoria y tentativa, y usualmente “generosa”, el resultado producido y a producir en lo sucesivo por dichas decisiones anteriores. Los recursos han sido fijados ya mayormente por la política económica (o la suma de las políticas económicas y sus conexas) en curso,¹²⁰ cuando no por las circunstancias, que impactan sobre aquéllas. Por supuesto, dependiendo de la evolución económica y fiscal real, sobre la marcha se alteran con toda frecuencia los *cálculos* de recursos y se reajustan o recortan los gastos. Cuando hace falta, también se “fabrican” nuevos recursos.¹²¹

4. En punto a los *gastos*, las decisiones ocurren formalmente al momento de aprobarse y sancionarse la ley, pero “en algo así como el noventa por ciento” son un “arrastré” de los presupuestos anteriores y las situaciones preexistentes. Un presupuesto cualquiera es larguísimamente inercial. Es este un rasgo cuya importancia apenas se puede subrayar suficientemente.¹²²

Así, a pesar de lo dicho en 2, tanto el Poder Ejecutivo cuanto el Poder Legislativo tienen un margen anual muy estrecho de maniobras, dadas las leyes u otras normas legales anteriormente sancionadas o los compromisos previamente contraídos y la sempiterna escasez de los recursos. Esta escasez es por supuesto mayor y hasta aguda en todo tiempo que no es de bonanza sino de crisis o graves dificultades económicas, o cuando, por ejemplo, el grado de imposición tributaria ya es muy alto o bien está percibido como tal por los contribuyentes, sobre todo si aparece combinado con una evasión fiscal muy extendida y cae repetidamente sobre las mismas cabezas. No obstante, dicho margen se amplía un tanto mediante los golpes de timón en algunas políticas económicas y fiscales, o en los reequilibrios y repartos de cargas entre estado nacional y estados provinciales, lo mismo que a través de variaciones en los apoyos y asistencias de hecho importantes a las provincias con menores recursos o bien otras entidades o sectores políticamente importantes.¹²³

4.1. Sin hablar de los presupuestos provinciales y municipales, desde que en enero de 1993 entró en vigencia la nueva ley de administración financiera (24.156) el Presupuesto recoge la gran mayor parte del total del gasto público del estado nacional.¹²⁴

4.2. Distintas partidas de gastos, algunas no de poca monta, solían tener y todavía tienen un destino dificultosamente descifrable -sin hablar de los llamados “fondos secretos” o “reservados”.¹²⁵

4.3. Distintas partidas o asignaciones de gastos resultan manipulables en términos de su objeto o destino final o verdadero.¹²⁶

5. La aplicación del Presupuesto queda siempre sujeta a las futuras contingencias económicas, políticas, internacionales, etc. Siempre, también de hecho, el Presupuesto resulta “corregido” sobre la marcha, *dentro y fuera* de los márgenes que el mismo tenía previstos.¹²⁷

6. Con excepción de los técnicos más expertos, difícilmente nadie puede estar en conocimiento cabal o en control intelectual completo del presupuesto. El presupuesto “es una selva”. Infinitamente compleja, desagregada, reagregada, superpuesta y aun confusa o incongruente en materia de objetos, programas, jurisdicciones, funciones, itemizaciones, cálculos, criterios, etc. “Ya es imposible saber adónde va a parar la recaudación de algunos impuestos”, menos se puede dominar el Presupuesto entero. Cuanto más, quienes no son técnicos muy expertos apenas conseguirán mapearlo y orientarse *grosso modo*, o en líneas que no dejan de ser más bien generales respecto de algunas áreas determinadas, elegidas. Esto no excluye a nadie, desde el presidente de la nación para abajo, aunque por supuesto él es quien tiene -se entiende- el mayor poder relativo en la producción de decisiones.¹²⁸

7. Como es regla en los países con régimen de gobierno democrático representativo, según ya fue dicho, la Constitución argentina pone en manos del Poder Legislativo el ordenamiento y gobierno general de la economía y las finanzas de la nación.¹²⁹ Empero:

7.1. “De hecho, cualquier funcionario público (del PE) vinculado a la preparación del presupuesto en su área determinada tiene ‘toda’ la información del caso” y los legisladores carecen extensamente de ella (Dicho por un entrevistado a este autor, mencionado por éste a otros ex ministros o secretarios y legisladores y aprobado por los mismos con excepción de uno, ex secretario de estado, para quien lo decisivo es realmente la voluntad de informarse del legislador). Para el cumplimiento de su rol, los legisladores están en los hechos supeditados a la alta y medio-alta burocracia.¹³⁰

7.2. Quienes están relativamente más al tanto y a la vez “al mando” continuo de la situación, siquiera en su área respectiva más especial o más general, son por supuesto los técnicos del gobierno (empezando por los ministros y secretarios del área económica, siguiendo por los altos funcionarios-expertos de la administración pública) y las autoridades de las comisiones respectivas del Congreso, que amén de políticos son también técnicos.¹³¹ Un coproducto de esto es que una suerte de colegio técnico y políticotécnico -que a lo largo del proceso resulta en parte disperso pero está conformado por profesionales de uno u otro modo “pares” entre sí- ejerce un papel saliente en la preparación y la ejecución del proceso presupuestario. Su “jurisdicción” y “competencia” están empero, por partes, fraccionadas.¹³²

7.3. La inmensa mayoría de los legisladores carece de los conocimientos adecuados, de *staff* mínimamente suficiente-competente, y, como en parte ya fue señalado, de recursos materiales o tecnología para ocuparse o siquiera informarse responsablemente de la materia (Con origen en la misma fuente del punto 7.1., miembro del Congreso con larga actuación, y confirmado por otros entrevistados, lo segundo y lo tercero recibió la objeción del mismo ex secretario de estado que se mencionó en aquel apartado).¹³³

7.4. Los legisladores actúan mucho más en función de las directivas de su partido o de sus intereses propios (políticos, electorales, “locales” y otros, o una mezcla de ellos), y en contacto con empresarios *lato sensu* varios y *lobbyistas* varios, que reflexionando sobre “el interés general” y en contacto con la ciudadanía.¹³⁴ Cuando son ellos quienes toman una iniciativa “especial” en la materia, lo hacen *al tiempo de la preparación* del proyecto de Presupuesto y concurriendo al Ministerio de Economía, la Secretaría de Hacienda, la Subsecretaría o la Dirección de Presupuesto, donde exponen y negocian sus aspiraciones; casi sólo los legisladores que son autoridad en el Congreso (especialmente de la Cámara de Diputados o su Comisión de Presupuesto) tienen todavía chances de incluir sus iniciativas o intereses (políticos, etc.) en el Presupuesto cuando el proyecto ya está en el mismo.¹³⁵

7.5. Los legisladores, cuando invisten algo más su papel de tales *ex theoria* democrática y representativa, en general apenas si pueden tratar de cuestionar o poner en aprietos *ante los medios o la opinión pública* a los funcionarios del Poder Ejecutivo que concurren al Congreso, y “humillarlos” o “hacerles pasar un papelón”. (Ver, sin embargo, las reglas 1, tercer párrafo, y 9). Ello es “parte de un *show* y de microclimas o internas, nada más”. “Los funcionarios temen” en consecuencia concurrir al Congreso, o no lo hacen con agrado (tienen al efecto también otros motivos, obvios, comenzando por el de que así -según me fue señalado- “creen estar perdiendo su tiempo”). “Y, cuando concurren, lo primero que tienen que hacer es *ellos* ‘humillar’ a los legisladores y lograr que no se permitan confrontarlos corriendo el riesgo de ser apabullados”.¹³⁶

8. Vía la Oficina Nacional de Presupuesto, el secretario de Hacienda solicita (conforme algunas pautas y, desde la reforma constitucional de 1994, por indicación del jefe de Gabinete) a los ministros y los otros secretarios de estado o altos funcionarios los proyectos de presupuesto de cada sector. Haya o no análisis de presupuestos alternativos e intercambios de ideas y negociaciones entre ellos, el jefe del Gabinete y el secretario de Hacienda “representan” al Poder Ejecutivo y sus intereses o necesidades generales como un todo único, “aunque algunos secretarios han solido ser más permisivos que otros” frente a las presiones que reciben. Los ministros y los otros secretarios de estado o altos funcionarios, en cambio, “representan” sus propios intereses o necesidades y los intereses o necesidades del sector de actividad o económico (o económico-social) correspondiente a su cartera. “Se ponen la camiseta del sector, como tienen que hacer”.

8.1. Tanto el secretario de Hacienda como, especialmente, los ministros y demás secretarios de estado o altos funcionarios discuten y negocian entre sí y con intereses sectoriales y *lobbies* a lo largo del año, especialmente cuando están en juego decisiones sobre impuestos, desgravaciones, retenciones, devoluciones, etc., que sucesivamente influirán en la cuantía y el flujo de los *recursos* y los desembolsos estatales. Hay al respecto muchas comunicaciones y reuniones formales e informales, presentaciones por escrito y verbales, en persona y telefónicas, registradas y no registradas. “Algunas áreas del Gobierno están colonizadas por intereses privados”.¹³⁷

9. Los legisladores, tanto del oficialismo cuanto (especialmente si el oficialismo no tiene una mayoría absoluta en las cámaras) de la oposición, tienen un papel más importante como tales y *ex theoria* -no como a la vez “empresarios” o *lobbyistas*- sólo en casos contados.

Ministros, secretarios de estado y otros altos funcionarios, cuando no el presidente mismo, deben acordar o suelen negociar con los legisladores, en su momento, la aprobación de proyectos de ley u otras decisiones del Poder Ejecutivo que harán sobre todo a los recursos presupuestarios del estado, aunque también a los gastos. Y lo que “mueve” a los legisladores en un sentido u otro es variable a lo largo de un ancho espectro de motivaciones: casuístico.

Como en parte ya se mencionó, cuando los proyectos son impopulares o contrarios a las convicciones o la figuración o las necesidades políticas o electorales de los legisladores, por lo general se celebran entre estas partes intercambios o canjes o un *do ut des* de algún tipo (político u otro), el cual sin embargo se entiende normalmente que es reservado y se mantiene como tal -excepto cuando, comprensiblemente, quien obtuvo algún beneficio para su *constituency* lo hace saber o valer ante ésta, lo mismo que cuando revela un “triumfo” político personal para alguno de los actuantes.

10. Los medios de comunicación (prensa, televisión) juegan en general un papel explícito más relevante y tienen algún “peso” cuando a lo largo del año se tratan decisiones económicas singulares, determinadas, en cuya ocasión tienden a equipararse a los juegos de los *lobbies* (o de una suerte de “*grand lobby*” sectorialmente más global, en la línea doctrinaria o ideológica de cada medio, sobre todo los medios principales de prensa), si es que no están involucrados en el mismo juego de ellos,¹³⁸ y, también e importantemente, cuando ponen su influencia y empeño más considerable en lo que semeja “el dictado de la cátedra”.¹³⁹ No, cuando se discute el Presupuesto en el parlamento, etapa en la que más bien recogen aspectos muy generales, hasta anecdóticos, y, particularmente, los “choques” y los “torneos oratorios” y “para las galerías” entre parlamentarios o parlamentarios y funcionarios.¹⁴⁰

11. Por supuesto, hay más actores que el PE y el PL o, aun, los *lobbies* y los medios. En primer lugar, la “opinión” del Fondo Monetario Internacional, que se expresa a lo largo de un *continuum* que va desde los documentos oficiales de la institución hasta las observaciones más reservadas de sus funcionarios responsables y pueden tener desde aires de comentario hasta el de exigencia con carácter de *ultimatum*. Dicha “opinión” es en todos los países (tanto más en los que han celebrado acuerdos con el FMI) imposible de ignorar y difícil de soslayar por sus poderes y autoridades. La misma está por lo general acompañada (antecedente o subsiguientemente) por juicios y “calificaciones” del mismo o parecido tenor que emiten otros organismos y organizaciones inter o transnacionales, tanto de un tipo más “público” o más privados.¹⁴¹

- Segundo principio general

Tratar de reformar el *budgeting*, o sea, la preparación, aprobación, aplicación y control de la aplicación del Presupuesto, tal como existe o exista, significaría modificar “el sistema político” entero, desde que también es el espejo de éste.¹⁴²

El Presupuesto y el proceso presupuestario todo representan menos la / una política económica del Gobierno que el curso previo del orden político, económico, social y cultural (y el internacional) en que aquélla está inserta.

Cláusula subsidiaria

En conexión con lo último puede introducirse una cláusula *ad-hoc* subsidiaria. Puede ser enunciada como sigue:

Ese reflejo del curso preestablecido o el orden de inserción se abre a mayores variaciones en momentos de crisis o épocas que *exigen inexcusablemente* una transformación y la adopción de nuevos conjuntos de políticas específicas. Los cambios mayores posibles son de todos modos los que tienden a reforzar o a renovar el orden general “en problemas” (si el mismo no está en problemas, la regla es que no se promueven grandes cambios). Pero aun tales cambios relativamente más pronunciados de política económica y presupuestaria resultan graduales e “incrementalistas” en el cuadro general. Este cuadro resulta en todo caso modificado internamente y sólo “en sus términos”.

Los distintos sectores principales (ya mencionados: previsión social, etc.) y/o públicamente más observados (educación, salud, fuerzas armadas) del Presupuesto y los distintos sectores principales de la economía (agro, finanzas, industria) parecen sólo *turnarse* en los beneficios o las pérdidas relativos que “causan” el propio Presupuesto y la política fiscal año por año, y en especial a lo largo de ciclos cortos o intermedios. Con todo, puede haber variaciones cíclicas o periódicas *internas* significativas. El impacto de más largo alcance de las mismas es no obstante de difícil pronóstico -unos especialistas renombrados dicen que ya en principio es imposible de conocer ni de “dirigir”.¹⁴³

Apéndice

Datos básicos del Presupuesto Nacional, Años 1998 y 1999
según su aprobación en 1997 y 1998.144

Monto del presupuesto 1998: \$48.680,5 millones (13.73% del PBI).

Monto del presupuesto 1999: \$49.299,4 millones (13.66% del PBI).

Notas: a) Con posterioridad a la ley del Presupuesto 1999 se modificó la manera de calcular el PBI, lo que lo redujo en más de un 10%, por lo cual los porcentajes deberían ser recalculados. También se decidió recortar el gasto. b) Más adelante se informa que en 1998 y 1999 los recursos se prevén en \$45.231,3 millones y \$45.702,6 millones, respectivamente. Por consecuencia, se prevé un déficit de \$3.449,2 millones para 1998 y de \$3.596,8 millones para 1999. (El déficit del proyecto de presupuesto para el año 2000, ingresado al Congreso el 15.9.1999, ronda los 4.500 millones de pesos/dólares).

A continuación informa la fuente que el presupuesto de la Administración Nacional significa en 1998 el 12.62% del PBI (sic, difiere de lo informado *supra*) y el 49.03% del gasto consolidado de todo el sector público argentino. En 1999, el 12.32% del PBI (sic, difiere de lo informado *supra*) y el 47.96% del gasto consolidado.

Gasto total.

Los cambios de 1998 a 1999, conforme clasificaciones presupuestarias, son todos muy moderados en alza como en baja.

Los más significativos en el orden jurisdiccional son:

- El poder legislativo sube de \$387 millones a \$423.3 millones (del 0.80 al 0.86%).
- La presidencia de la nación sube de \$2.870,7 millones a \$3.285,2 millones (de 5.90 a 6.66%).
- El ministerio del interior sube de \$2.602,3 millones a \$2.747,8 millones (de 5.35 a 5.57%).
- El ministerio de defensa sube de \$3.622,1 millones a \$3.731,4 millones (de 7.44 a 7.57%).
- El ministerio de econ. y obras y serv. públicos baja de \$3.637 a \$3.530 millones (7.48 a 7.17%).
- El ministerio de cultura y educación baja de \$3.113,7 millones a \$2.810,5 millones (6.40 a 5.70%).
- El min. de trabajo y seg. social baja de \$20.783,2 millones a \$20.300,6 millones (42.69 a 41.18%).
- El servicio de la deuda pública sube de \$6.626,1 mill. a \$7.674,1 mill. (sic, difiere con *supra*) (13.61 a 15.57%).

Los más significativos en el orden económico son:

- Consumo y operación sube de \$9.249,8 millones a \$9.498,2 millones.
- Las rentas de la propiedad suben de \$6.739,3 millones a \$7.646,4 millones
- Las prestaciones a la seguridad social bajan de \$17.649,4 millones a \$17.390,2 millones.
- La inversión real directa baja de \$1.011 millones a \$870,6 millones.
- La inversión financiera baja de \$148,2 millones a \$68,6 millones.
- Las transferencias de capital bajan de \$3.195,8 millones a \$2.962,8 millones.

Los más significativos en el orden de la finalidad son:

- La administración gubernamental sube de \$4.243 millones a \$4.360,1 millones.
- Los servicios sociales bajan de \$31.139 millones a \$30.592,6 millones.
- El servicio de la deuda pública sube de \$6.775,6 millones a \$7.769,3 millones (sic, difiere con *supra*).

Los más significativos en el orden de la fuente de financiamiento son:

- El tesoro nacional sube de \$17.053,4 millones a \$17.513 millones.

- El crédito externo sube de \$ 4.800,2 millones a \$5.577,5 millones.

Estructura ocupacional de la Administración Nacional.

Los cambios más marcados entre 1998 y 1999 son:

- La presidencia de la nación aumenta de 9.592 a 11.994 agentes (aumento del 25%).
- El ministerio del interior aumenta de 66.500 a 67.647 agentes (aumento porcentual insignificante)
- El ministerio de defensa baja de 105.504 a 104.465 agentes (baja porcentual insignificante).
- El ministerio de cultura y educación baja de 10.196 a 8.148 agentes (baja del 20%).

Estructura básica del presupuesto en 1998 y 1999. Distribución. Sectores principales:

- Sistema de seguridad social: \$22.835,4 millones (46,9% del total) y \$22.466 (45,6%).
- Intereses de la deuda pública: \$6.738 millones (13,8% del total) y \$ 7.644,3 millones (15,5%) (sic, difiere por tercera vez).
- “Resto” de la administración nacional: \$12.143 millones (25%) y \$ 12.273,4 millones (24,9%).

Recursos tributarios.

Suman \$28.202,9 millones en 1998 y \$29.118,3 millones en 1999. Los principales son:

- Impuesto a las ganancias, que sube de \$6.135 millones a \$6.329 millones.
 - Impuesto al valor agregado (neto de reembolsos), que sube de \$12.185 millones a 12.359 millones.
- Sigue en importancia el impuesto a los combustibles. Luego, los impuestos al comercio exterior.

Servicios sociales.

Suman \$31.139 millones en 1998 y bajan a \$ 30.592,6 millones en 1999. Los principales son:

- Seguridad social, que baja de \$20.641,6 millones a \$20.352,9 millones.
- Salud, que baja de \$3.220,4 millones a \$3.046,6 millones.
- Educación y cultura, que baja de \$3.010,6 millones a \$2.858 millones.
- Promoción y asistencia social, que sube de \$1.991,5 millones a \$2.010,4 millones.

Capítulo 7

Lo que refleja el espejo

Si guiendo aquello de que el Presupuesto y el proceso presupuestario de un país es el espejo de su orden general y su situación político-económica, el relevamiento de principios generales y reglas empíricas que acabamos de realizar autorizaría como conclusiones iniciales y más comprensivas dos que fueron premisas o tesis teóricas básicas del presente trabajo.

La primera sería que el régimen estatal de gobierno conceptualizado como democrático es y actúa en este campo, efectivamente, en la forma de un “gobierno mixto”. En rigor, como una “Democracia Mixta”, tal cual hemos definido y desarrollado a la DM en los primeros capítulos: un compuesto que tiene a la democracia o poliarquía como uno de sus ejes -el principal, quizás, pero no el único, aunque el más legítimo- y que en cualquier caso está impregnado por el orden estatal-social mayor en que figura inscripto. Ese orden todo, por lo demás, aparece recíprocamente contagiado de las características regulares de la democracia o poliarquía misma *qua* componente del sistema que consideramos en el segundo capítulo: es (tradicción liberal) mucho más institucionalista que popular; más concordante con individualismos o sectorialismos que apuntado en dirección de un bien definido como común; más defensivo de los distintos intereses existentes en la sociedad que abierto a una verdadera participación amplia en las cuestiones públicas; y más “representado” que representativo.¹⁴⁵

La segunda conclusión expondría una tendencia “connatural” de la DM a quedar condicionada y delimitada, incluso hasta como atrapada y maniatada, por la combinación del contexto nacional -con marcas internacionales- y sus reglas propias de juego; o sea, a manifestarse inercial y relativamente impotente para producir modificaciones algo más que “incrementales” (positivas o negativas pero en cualquier caso moderadamente correctivas) del cuadro general básico de la sociedad. Al revés, sobre todo a efectos sociales, como veremos más detenidamente *infra*, en estos tiempos que no parecen de comodidad económica la DM estaría presentando, más que adecuación o conformidad, un alto grado de discapacidad política para superar o confrontar las exigencias combinadas del orden productivo -que son decididamente limitacionistas y conservadoras, especialmente según quiénes y cómo las entienden hegemónicamente en el cuadro- y la presión del *status quo* más profundamente asentado.¹⁴⁶ En síntesis, lo que el relevamiento exhibe es una regular “entrega” de la DM a la inercia y, eventualmente, a la impotencia de los reformismos igualitaristas que existan, incluso los moderados (hoy casi no hay otros, de todos modos).¹⁴⁷

El “gobierno mixto”

En primer lugar, la instancia del proceso presupuestario expone que una democracia contemporánea como la argentina es combinación de “régimenes” o “momentos” y, en suma, *prácticas* entrecruzadamente poliárquicas, burocráticas, tecnocráticas, oligárquicas, partidocráticas y corporativas o neocorporatistas inscriptas en un cuadro estatal-social (e internacional) más amplio. Así, es la mezcla y disolución de todas esas prácticas en un conjunto entre sedimentado y móvil de normas y usos “propios” de cada cual sólo que en la experiencia entrelazados de una manera difícilmente codificable en un *corpus*, excepto en términos de principios y reglas como los asentados.

La oportunidad, la forma, los tiempos, los términos y las modalidades de intervención en el proceso y las personas que intervienen, resultan de cada “régimen” (poliárquico, burocrático, tecnocrático, oligárquico, corporativo o partidocrático) por su lado, a su manera específica.

La reseña que presentamos en el capítulo anterior, condensada y en ese sentido breve sí que mucho más extensamente pormenorizable, en cualquier caso indica de manera bastante y con claridad un conjunto de *rutinas* y *sesgos* relativos a cómo actúan y se hacen valer (o no) en la materia las distintas partes. A saber, las autoridades y los miembros del poder Ejecutivo y el poder Legislativo; la voz y las representaciones de los grupos económicos (*i.e.*, socioeconómicos) de la sociedad, principalmente de los altos o más organizados y con más recursos y “prensa”; el funcionariado superior de la administración pública y los técnicos expertos propios o próximos cuyas capacidades profesionales y opiniones son gravitantes en distintas decisiones a lo largo del proceso; los puntos de vista, las conveniencias y las presiones de los partidos *en tanto* partidos e

intereses partidarios o como partes del sistema político-partidario, ello en un sentido muchas veces no menos “corporativo” que el de las mismas “corporaciones” de intereses sectoriales; los políticos mismos en cargos representativos nacionales pero en un papel más personalista, localista o estrictamente partidario; y, en fin, las corporaciones mismas que constituyen el *sub-orden* neocorporatista de la sociedad, como en cualquier sociedad contemporánea.¹⁴⁸ Sin hablar aquí de otros actores internacionales o bien foráneos cuya importancia es patente.

El patrón regular de las acciones no necesariamente viola la legalidad pero en general se muestra *entre* dependiente e independiente de (e incongruente con) los enunciados o el espíritu de los enunciados legales-formales de las instituciones representativas democráticas y los procedimientos supuestos cual debidos y regulares, y está entonces en una parte constituido en los huecos y si no en los márgenes del orden democrático en el sentido más declarado y/o *stricto sensu*.¹⁴⁹ Así, se hace inescapable entenderlo no ya especialmente relacionado con él sino, más bien, a tono con lo que lo empapa; es decir, tanto con la cultura y la práctica política ordinaria del país cuanto con las relaciones de poder existentes en el mismo, aunque estas cultura o práctica y relaciones del que se diría “*pays réel*” desde luego *no* son parte (o no están explícitos dentro) de la filosofía general ni de la ley positiva de aquel orden democrático: “sólo” corresponden a su verdadera configuración y más profunda realidad sociológica, política e ideológica.

A la vista de la variedad de actores, agencias y aun centros de poder en el proceso presupuestario, y más en general en el conflicto distributivo propio de una sociedad como las contemporáneas, algunos han considerado el régimen democrático que él expone en términos, precisamente, de una “poliarquía”. Les escapan dos notas esenciales.¹⁵⁰

Una, que no se trata de una pura (aunque reformulada y, como sea, desde el punto de vista de su sujeto, limitada o rematadamente incompleta) democracia, sino de una *mezcla de regímenes*, cada cual con sus rasgos particulares y todos en combinación;¹⁵¹ una combinación que puede ser variable de tiempo en tiempo y de lugar en lugar pero una combinación siempre. En ella, el régimen *per se* democrático es sin dudas el legítimo, el que tiene la mayor legitimidad,¹⁵² pero su importancia política no depende sólo de esto: es relativa y varía.

Dos, que los distintos actores, agencias y centros de poder difieren entre sí en institucionalidad e institucionalización como en organización y recursos, incluyendo distintas capacidades coactivas y asimismo de presión, de forma que *no* se encuentran de hecho en pie de igualdad jurídica ni tampoco, especial y más globalmente, política. Algunos llevan ventaja general o bien a lo largo de algún respecto, pero tal vez sólo ése; otros compensan su posicionamiento desventajoso en unas dimensiones con el más favorable que tienen en otras, quizás hasta con creces; unos terceros están mal ubicados de cabo a rabo, etcétera.

Esto es obvio y patente, pero aun así no parece ocioso señalarlo. Hablando de Argentina, no se trata sólo de que, por supuesto, los diputados en general tienen menos peso que los gobernadores de provincias, y algunos gobernadores más que otros, y algunos ministros nacionales más que todos los gobernadores, y el presidente, desde ya, más que todos ellos. Ni, tampoco, únicamente de que *los intereses* del partido Justicialista (oficialista) se imponen, tantas veces, como no pueden hacerlo los del partido Autonomista Liberal de la provincia de Corrientes, por ejemplo. Se trata sobre todo de que las opiniones o los reclamos del “Grupo de los 8” (la conferencia del *poder económico privado* más fuerte del país), la Sociedad Rural, el Grupo económico Pérez Companc (y/o Pescarmona, Macri, Eurnekian, u otros), los sindicatos grandes y los gremios chicos, la Unión Industrial, la Federación Agraria, la Iglesia -desde la Conferencia Episcopal a cada Obispado-, el grupo multimédios Clarín o el del diario La Nación por comparación a los diarios La Gaceta de Tucumán, la Nueva Provincia de Bahía Blanca o Popular de La Plata, por no hablar de otros menos importantes, y los dirigentes Armando Cavalieri de la poderosa Federación de Empleados de Comercio y *Perro* Santillán de los empleados públicos de la remota provincia de Jujuy, etcétera, naturalmente clasifican en rangos muy distintos de la escala de poder e influencia dentro del sistema.

De tal modo, no cabe inferir que está en curso una suerte de *cogobierno* pluralista móvil, o “compartido” en el conjunto y al cabo de todos los casos y cuestiones que se deciden o dejan de decidirse (y se agendan o dejan de agendarse). No se trata, simplemente, de que ahora se tiene que pensar con preferencia en “grupos” competitivos que se equilibran, compensan o alternan asunto por asunto y en balance en el ejercicio del poder, en vez de los “individuos” iguales de la teoría democrática cuyos votos se suman invariablemente de a uno para constituir a su vez el gobierno representativo de todos. Existen las situaciones matrices, las relaciones de fuerzas, las convergencias o las alianzas y asimismo las prevalencias tanto cuanto las tendencias. Además, como diría un premio Nobel de economía aquí ya citado, hay “*path dependence*”, una dependencia de las rutas trazadas, y “la historia importa”. Es decir, unas cosas vienen con otras, o se siguen unas de otras.¹⁵³

Pasamos a tratarlo.

De la impotencia a la inercia

La política del proceso presupuestario es por sí y en sus resultados larguísimo inercial, lo que es decir más bien continuista del estado general de cosas.¹⁵⁴ Y lo es no sólo por los estrechos márgenes presupuestarios mismos de maniobra más arriba apuntados, sino porque está acotada de distintas maneras fundamentales.

Por un lado está el “marco institucional” en el sentido más amplio de la expresión y que va más allá de lo formalizado. Según el mencionado North, “el marco institucional es un compuesto de reglas, restricciones informales ... y sus características ... Son las reglas del juego y por lo tanto definen la manera en que se juega”. Ahora, como por definición, todas las decisiones, todos los cambios (de suyo “incrementales”), están “fuertemente sesgados en favor de políticas consistentes con el marco institucional básico”. Y *el cambio* a la larga no da saltos rápidos, “es el resultado de miles de decisiones individuales de organizaciones y sus empresarios que, en conjunto, van a alterar el marco institucional a través del tiempo”.¹⁵⁵

Dentro de ese marco, por otra parte (y segundo), los actores tienen casi siempre una “información incompleta”, a falta de la misma terminan las más de las veces valiéndose de “modelos subjetivos” imprecisos y entonces ideológicamente impregnados, en estos “mercados imperfectos” no pueden por lo general anticipar con ninguna seguridad la congruencia entre sus decisiones y los resultados a que apuntaron mediante ellas (por lo común hay una fuerte inconsistencia, efectos inesperados), y en cuanto al “mercado político” lo más usual es que las distintas partes ni siquiera conozcan suficientemente qué intercambios están *realmente* haciendo entre sí en el momento en que creen estar operándolos.¹⁵⁶

Tercero, y otra vez profundizando, en la base están el orden en general existente, y en él las relaciones de fuerza y los patrones de “hegemonía”. Que se comunican con la organización y los recursos de que dispone cada actor o sector, pero asimismo con una trama normativa y social y cultural que -en distintos campos de la vida individual y colectiva, y en el conjunto entero- en sí entretiene densamente tanto como en cada uno internaliza diferencialmente el tejido de identidades, jerarquías, autoridad, capacidad de coacción y presión, comportamientos debidos, deferencias, expectativas, creencias y estimaciones respecto de los propios derechos, etcétera.

Cruzado lo tercero con lo primero y lo segundo, lo que se sigue de ello lógicamente es lo mismo que resulta en efecto. Una, realmente, no tan “governable” y, de suyo, por el estilo de natural y masiva auto-reproducción en desarrollo, la cual se da en unos términos básicamente *incorporados e inerciales* de lo que existe.¹⁵⁷ Desde luego, el proceso está lejos de un “determinismo”, pero se desarrolla a través de un abanico de *mediaciones* amplio y abierto a distintas posibilidades sólo que nunca falto de correspondencia, aun si ésta es reconocible únicamente *ex post*.¹⁵⁸

Hay pues “*path dependence*” y, en verdad, “la historia importa”. Más todavía de lo que al parecer se cree y reconoce. Pero después de todo el papel de la “Democracia” en su contexto de inserción (en materia de Presupuesto y tantas más) no es finalmente diferente, *mutatis mutandis*, al de otros arreglos sociales. No es muy distinto al de la “Educación”, por ejemplo, para tomar otro orden del que se piensa por principio igualmente bien y se supone siempre lo mejor. En este sentido, valdrá por tanto la pena intercalar aquí una referencia especial a ella y a sus efectos reales contrapuestos, todo en conexión con el mismo proceso presupuestario y en el mismo tiempo y lugar del que hemos venido hablando, la Argentina más contemporánea. Se trata, por lo pronto, de un área que precisamente aparece en los últimos años como “beneficiada” por el Presupuesto¹⁵⁹ y que en consecuencia bien podría llegar a contradecir lo expuesto.

- Presupuesto, Educación y Desigualdad

Primero entiéndase bien: lo mismo que en el caso de la “Democracia”, el propósito no es en modo alguno desconocer todo lo incuestionablemente benéfico y superior de la “Educación”. Eso está fuera de cuestión; al menos, se encuentra muy lejos de nuestras intenciones rechazarlo. Sólo se trata de que, así como la “democracia” es en realidad una DM y produce entonces unos efectos consiguientes a ello, positivos y negativos, queridos y no queridos, así también la “educación” y el sistema que la estructura tienen más de una cara y presentan más de un único tipo de consecuencias o de efectos en un único y siempre buen sentido.¹⁶⁰

La analogía puntual está en que la “educación”, al igual que la “democracia”, inscripta como está en un *ámbito estatal-social* mayor que el suyo propio, resulta en sí no sólo un *subsistema* más complejo y contradictorio que lo descontado o lo advertido, y uno que por su parte está además en “*relaciones de correspondencia*” con factores políticos y sociológicos que no dejan de impregnarla: también y a su manera, por sorprendente y paradójico que parezca, resulta por ello *asociada al crecimiento de la desigualdad* de los últimos tiempos.

Hay datos y estudios suficientes para así afirmarlo.¹⁶¹ Según los mismos, y siempre con referencia a la Argentina, en la década de los '90 tuvieron lugar algunos mejoramientos evidentes en el área. Ellos resultaron de la concurrencia de (a) una suerte de "toma de conciencia" a escala mundial respecto de la decisiva importancia general y, en particular, económica de la educación como factor de desarrollo, (b) ciertas políticas deliberadas de gobierno ajustadas a aquella nueva conciencia, y (c) el reordenamiento-saneamiento-crecimiento de la economía argentina bajo la presidencia Menem en tiempos del ministerio Cavallo, aunque, simultáneamente, el "nuevo modelo económico" que los impuso trajo entre otras cosas (i) una duplicación y hasta, en algún momento, triplicación del desempleo "abierto", que llegó a más del 18% y oscila actualmente entre el 13 y el 16% de la población económicamente activa, y (ii) asimismo, una redistribución regresiva del ingreso: de 1990 a 1996, el diez por ciento más rico de la sociedad pasó del 29.8 al 35.9% de participación, mientras el cuarenta por ciento más pobre lo hizo del 18 al 12.9%. Asentamos acá estos datos por su importancia en lo que sigue.¹⁶²

Las mejoras en el campo educativo, durante el período y hablando globalmente (habría que introducir matizamientos a propósito de las universidades nacionales y respecto de los órdenes provinciales), pueden resumirse en que entre 1991 y 1996 el gasto total *per capita* en educación creció un llamativo 37.6%, revirtiendo la tendencia de la década anterior y superando los niveles previos a "la crisis de la deuda externa" de comienzos de los '80. Y, complementariamente, en que en los años de 1991 a 1997 mejoró de manera consiguiente el perfil educativo (primario-incompleto a terciario-completo) de la población económicamente activa.

Ciertamente, también hubo aspectos negativos en la materia, como por caso -estoy extrayendo libremente de Daniel Filmus, *op.cit.*- el mantenimiento de los bajos salarios docentes, casi la mitad de los de 1980; la disminución de exigencias formales en las condiciones del trabajo docente, "a cambio" de la baja paga; la desjerarquización de los mismos docentes, exigidos al mismo tiempo que imposibilitados de hecho para capacitarse; la contradicción entre el discurso pedagógico y las políticas implementadas; la descentralización educativa realizada en puros términos de reingeniería burocrático-fiscal y "sacándose de encima" el estado nacional una gran parte del gasto educativo, pasado casi sin más a las provincias. La propia "calidad de la educación descendió". Dicho sea de paso, todo esto haría a lo que en una nota precedente sugerí como una "EM" en sí misma equivalente de la "DM" en sí misma. Pero aquí nos interesa ver precisamente "la otra cara" de las propias mejoras en el área educativa.

Lo que hay para decir al respecto es que, si no obstante hubo un fuerte incremento en la inversión total y un perfil educativo mejorado de la P.E.A., por lo pronto y como en toda América Latina el mayor abandono y fracaso escolar siguió siendo por mucho el de los sectores más pobres (ahora más pobres),¹⁶³ y la probabilidad de recibir un mínimo adecuado de educación continuó condicionada en gran medida por la educación de los padres y por la capacidad económica del hogar de origen.¹⁶⁴ Los cambios ocurridos en la estructura económico-ocupacional se convirtieron en un factor que limitó el impacto de las transformaciones educativas intentadas. Nada curiosamente, entonces, escribe Filmus (quien como nosotros también habla de "paradojas" y "tendencias a la desigualdad"), los "avances han sido acompañados por un crecimiento de la desigualdad". Alternativamente, "la expansión educativa en un contexto como el (ocupacional) descrito¹⁶⁵ no pudo contrarrestar el proceso de crecimiento de la desigualdad". Detengámonos más en ello.

Uno, quienes accedieron a más años de escolaridad desalojaron de los primeros puestos de "la cola para conseguir empleo" a los sectores con menor instrucción formal; eso, aun respecto de los puestos que exigen baja calificación, dada la alta tasa de desempleo. El número-mínimo de años de escolaridad requerido para el acceso al trabajo se incrementó; incluso un sector de quienes completaron los estudios secundarios y terciarios debió ocupar puestos inferiores o de baja productividad e ingresos más bajos. Los más perjudicados, de todos modos, fueron obviamente los grupos sociales que no lograron alcanzar el mínimo (absoluto y relativo) de escolaridad. No sorprende saber, entonces, que los años adicionales de estudio proporcionan un rendimiento mayor de ingresos cuando se producen por encima de un total de *doce* años de escolaridad, ni uno menos.

Dos, aun en el Gran Buenos Aires (la principal concentración urbana de la Argentina, formada por el continuo de la Capital y los 24 distritos adyacentes), desde 1991 a 1997 la desocupación aumentó alrededor del 250% entre los trabajadores menos instruídos y casi cinco veces menos o "apenas" el 55% entre aquellos con estudios terciarios completos. De tal modo, si en 1991 la diferencia entre la tasa de desocupación de quienes poseían primaria completa era un 30% mayor que aquella de quienes habían finalizado los estudios terciarios, "en 1997 esta misma diferencia alcanza al 200%" (Filmus, *op.cit.*). El sistema educativo en funciones está pues de hecho incrementando la desigualdad social. Así también, a mayor educación de unos (los que más pueden acceder a ella), mayor desigualdad de los otros (quienes no tienen el mismo acceso).

No sucede de otro modo también entre las mujeres exclusivamente, no tanto respecto de los hombres como entre sí: el porcentaje de las desocupadas "con estudios hasta secundario incompleto" estaba en 1991 prácticamente a la par del de quienes tenían "secundario completo y más", pero en 1997 uno y otro están en el 19.6 y el 15%.¹⁶⁶

Cada vez más, ocupación y desocupación, ingresos mayores y menores, se relacionan asimismo con "los contactos" y estos a su vez con una mejor o peor, privada-paga o pública-gratuita educación formal, de suyo la "credencial educativa".

Tampoco alcanzan ya “los años de escolaridad como pasaporte para el ingreso a los modernos puestos de trabajo ... Mientras que entre el 40% de las familias más pobres el 90% de los niños y jóvenes concurre a las escuelas públicas, en el decil de los más altos ingresos esta proporción se reduce a cifras que oscilan entre el 25 y 40%, de acuerdo a cada país”.167

Tres: algunos aspectos quizás han “mejorado” en el mismo período, por ejemplo la relación entre los distintos niveles educativos y los beneficios sociales recibidos por los asalariados. En efecto, los asalariados de 25 o más años con “hasta secundario incompleto” que no los recibían y aquellos con “secundario completo y más” en la misma situación, estaban en 1991 respectivamente en el 30 y el 12.4% y en 1997 están en el 40.7 y el 18.9%. En términos absolutos *todos* han empeorado su situación, desde ya, aun si curiosamente el producto bruto interno de la Argentina creció anualmente a más del 5% todos esos años, pero por comparación la brecha se ha achicado un tanto. Sólo que este consuelo es pequeño e insuficiente: en 1997 la mayor educación está consagrando tanto como en 1991 otra significativa manifestación de desigualdad social.

En definitiva: si es verdad que, para producir estas desigualdades que registramos, “detrás” del factor *educación*, variable interviniente, se encuentra siempre una desigualdad *económico-social* de partida, variable independiente, de todos modos queda claro que existe circularidad entre las dos y la primera justamente interviene en este cuadro para reforzar el origen y la dirección original (“independiente”) del curso de las cosas: *aun mediando el mencionado incremento presupuestario* para Educación, ésta resulta operacionalizando en su ámbito propio unos efectos que están sólo *potenciales* en el plano más material y que no pueden *actualizar* sino la misma “educación” y el sistema educativo mismo.

De hecho, con relación a los sectores de menores ingresos acabamos de ver que aquellos *no* están sirviendo para achicar la inferioridad en que se encuentran dichos sectores en el orden socioeconómico, sino para remacharla. Más allá o más acá de que la educación cumpla en mejorar la condición intelectual y tal vez espiritual de una cantidad *de individuos*, así como su ánimo y sus esperanzas,168 y de que lo más probablemente los capacite de modo más funcional en su calidad de ciudadanos de lo que se proclama (y como en todo caso requiere) una república democrática, aquellos resultados *generales* no pueden ser desconocidos.

En resumidas cuentas, lo que decíamos: el proceso lleva inscriptos en sí importantes dosis de inercia, reproducción e impotencia. La gobernación del régimen democrático no incide sino de modo incompleto y claramente insuficiente en el cuadro. Y si ello puede asimismo obedecer en parte a limitaciones y/o incongruencias en la política del oficialismo a cargo de dicha gobernación, según siempre es posible que se argumente, como sin duda puede hacérselo en el caso, igualmente se ve ante todo que está en correspondencia con las posibilidades que esa gobernación tiene de acuerdo con la propia naturaleza y posibilidades de una DM (y, en concreto, *esta* DM). Así, aun las políticas correctivas de la desigualdad que ha implementado en efecto, debidamente reconocidas, resultan de suyo ineficaces al objeto que ellas han perseguido y terminan más que neutralizadas. Y el último presupuesto nacional le ha quitado todavía fondos al sector.

Los mecanismos y sus caras. La impronta cultural e ideológica (1)

Pasemos a considerar las instituciones, tan en el foco y la apreciación de corrientes teóricas más o menos nuevas y hoy muy en boga.

Es verdad que, en algún artículo reciente, un autor relativamente afín a ellas como Jon Elster revisó algunas tesis, por lo pronto las suyas de *Ulises y las Sirenas*.169 No es cierto, ha concluido ahora, que las mayorías quieran prevenirse de sus propios cambios de ideas y pasiones y entonces maniatarse prudencialmente a través de instituciones o normas constitucionales; quizás ni siquiera puedan hacerlo, menos todavía respecto de una generación sucesiva. Tampoco son muchas veces válidos respecto de los colectivos los análisis individuales, ni metáforas como la de Ulises untándose cera en los oídos y haciéndose atar al mástil de la nave para no escuchar el canto de las sirenas. La nueva postura de Elster confirma a través de un examen ahora más exacto de intencionalidades y funciones lo que enfoques más pragmáticos -o a la manera del “decisionismo”- y la propia realidad política han estado sugiriendo desde antes.170

Con todo, Elster aparte, sigue siendo cierto que si no las mayorías, *las instituciones*, en tanto existentes, tienden en general a ser por parte cautelares, conservadoras, a mantener las situaciones.171 El efecto conservacionista resulta *inter cetera* de los procedimientos usualmente complejos y hasta de las propias “demoras” que las normativas o las instituciones establecen de hecho e incluso de modo expreso, como -para dar ejemplos muy básicos- cuando mandan aprobar las leyes sucesivamente por dos cámaras, postergar para un período parlamentario subsiguiente ciertos proyectos, adecuar la labor de plenarios y comisiones a reglamentos que no son fáciles de cumplir. También, de la previsible *rutinización* misma del juego institucional, que es como decir de la progresiva fosilización de las normas reguladoras y las prácticas en que finalmente consisten las instituciones sociológicamente hablando.172

Así, las instituciones no resultan únicamente ordenando la prudencia o las maneras de prevenir / resolver conflictos y producir / impedir decisiones, ni solamente canalizando por esas vías lo que de otro modo llevaría a luchas o confrontaciones menos “civilizadas”: también saben preservar los arreglos vigentes en las sociedades, el estado de las cosas.¹⁷³ Al respecto, no habría sino que recordar que todos los dispositivos o mecanismos legales están por supuesto inscritos en una malla o red compuesta por algunas instituciones y algunos institutos fundamentales (p.ej., la propiedad privada, para citar un clásico) y una correlativa ingeniería o siquiera trama institucional, la totalidad de las normas y reglas propias del *corpus* jurídico de fondo y procesal en existencia, los procedimientos administrativos y los usos o estilos de práctica, etc., toda ella teñida en más o menos por las ideas y creencias o la ideología y la cultura política en curso. La red empapa los mismos procedimientos y demoras a que nos referimos más arriba, y también a quienes son los agentes del caso, esto es, a quienes actúan cuando les corresponde. Volveremos sobre el particular.

A los efectos que nos interesan aquí, con relación al procesamiento de demandas y conflictos y a la toma de decisiones políticas, digamos que el régimen de la DM posee unas instituciones, o unos dispositivos y mecanismos, que pueden llamarse “virtuosos” y otros (o también los mismos, pero del lado del revés) “negativos”. Es esperablemente por estos últimos, o a través de ellos, que se perjudica a los procesos más igualitaristas.¹⁷⁴

El primero, más notable y quizás sorprendente mecanismo por el estilo, uno instalado en el reverso de su frente virtuoso, es el de la representación democrática. Está claro, sin recurrir a esta institución las democracias contemporáneas simplemente no tendrían existencia; como ya dijimos que dijo Hamilton, fue en su momento una invención notable para las sociedades crecidas y complejas. Que hoy continúa siendo imprescindible, inevitable. Pero que conlleva un segundo aspecto del mismo modo que una moneda tiene dos caras, su *cara* y su *ceca*. Recordando ahora, siempre en perspectiva democrática, lo que también ya transcribimos de una filósofa seria y no muy radical, Hannah Pitkin, el caso es que “las instituciones representativas pueden traicionar en vez de servir a la democracia y la libertad” -y a la igualdad, agreguemos nosotros.

También citamos más arriba a Bobbio: “¿Dónde podemos encontrar un representante que no represente intereses particulares?” Y antes a Rousseau, pero ahora textualmente: “Podemos distinguir en la persona del magistrado tres voluntades esencialmente diferentes. En primer lugar, la voluntad propia del individuo, que sólo tiende a su ventaja particular; en segundo lugar, la voluntad común de los magistrados, que se refiere únicamente a la ventaja del príncipe, y que se puede llamar voluntad de cuerpo ... ; en tercer lugar, la voluntad del pueblo o la voluntad soberana ... En una legislación perfecta, la voluntad particular o individual debe ser nula, la voluntad de cuerpo propia del gobierno muy subordinada, y por consiguiente la voluntad general o soberana siempre dominante y regla única de todas las demás. *Según el orden natural, por el contrario*, estas diferentes voluntades resultan más activas a medida que se concentran. Así, *la voluntad general es siempre la más débil, la voluntad de cuerpo ocupa el segundo rango, y la voluntad particular el primero de todos*; de suerte que, en el gobierno, cada miembro es en primer lugar él mismo, y luego magistrado, y luego ciudadano; gradación directamente opuesta a la que exige el orden social”.¹⁷⁵

Lo que debemos subrayar, con todo, es que no se trata sola ni principalmente de voluntades, o de intencionalidades, ni tampoco de una fe mala o buena y una buena o mala conciencia, cuanto -primero, siempre- de las circunstancias y estructuras y ambientes en que en todo caso ellas están radicadas. Y de la “acción colectiva” -no ya individualizada- que es el objeto fundamental del análisis de las acciones humanas politológica y sociológicamente atendidas. Hablamos pues de la naturaleza, o la *naturalidad*, del orden *general* de las cosas, para seguir con la conceptualización de Rousseau: de su funcionamiento “natural” o “normal”, el esperable; ese que, partiendo de lo realmente posible, en un momento dado se hace empíricamente efectivo de algún modo -sólo entonces especificado.

Segundo, la representación política misma se combina a su turno con otros arreglos determinantes: la división de poderes y la -más en general- división del trabajo; y eso en una dimensión horizontal como en otra vertical, la dimensión de las competencias y la de las cadenas jerárquicas; tanto por sectores como cruzadas. Insertas a su vez en el contexto social-estatal más amplio. La consecuencia es que el conjunto *precipita* (para usar la expresión química) un reparto no sólo funcional y operativo sino por lo general también dispersante de incumbencias y de responsabilidades, y facilita lo mismo que esconde o difumina el deterioro de la representatividad que estaba en el punto de partida del esquema neo-democrático. No es de otro modo, por supuesto, cómo se llega finalmente en los hechos (digo, en la medida en que efectivamente se llega) a la más legal o institucional e institucionalizada y tolerada no menos que desdibujada inconsecuencia con el principio representativo democrático.

En realidad, lo que así se impone es -si hablamos estrictamente- una concepción “pluralista” del gobierno político, el orden poliárquico. Los cuales parecen ser de lo más “civilizados” y prácticos, pero asimismo, insistamos, *stricto sensu* ajenos a una idea de democracia propiamente dicha y, *de facto*, hasta contradictorios con ella. Tenemos que volver a destacar aquí que el Estado liberal-constitucionalista de Derecho no es todo lo que por definición es la democracia; que, en punto a las relaciones de soberanía o poder, las sociedades civil y política tienen distintos actores en muy distintos rangos; y, por fin, que la poliarquía no es tanto una democracia como parte de “la democracia real” de la que ya hablamos.

Otros mecanismos conexos se agregan todavía y resultan en sucesivas complicaciones para el cumplimiento más cabal de los fines del esquema que está sobreentendido; es decir, contribuyen a la relativa degeneración de un sistema veramente democrático. No es nuestra intención presentarlos y “seguirlos” a todos. Pero, como un otro ejemplo, se puede y quizás vale la pena mencionar alguno más de los que tienen dos caras y que también están relacionados con la representación -para continuar con la misma materia, manteniéndonos en una sola línea de sustanciación del tema.

Hablamos ahora de una *sede* fundamental de la representación, el parlamento, y de esa *vía* representativa privilegiada que son los partidos políticos, o del modo en que sus dirigencias suelen construir cuando no directamente elegir sus candidatos a los asientos parlamentarios y “armar” las listas consiguientes, como también de la “disciplina partidaria” a que los supuestos representantes del pueblo quedan luego sometidos. Todo es, desde ya, operativo, y por principio perfectamente *congruente* con una democracia que hoy todavía, pese a los cambios habidos, en lo fundamental no puede darse ni funcionar sino a través de congresos y partidos, aunque ahora sea más *inter alia*; congruente, es decir, con la *democracia de partidos*.¹⁷⁶ Pero, en cualquier caso, y aunque a la fecha la gente, en efecto, si no siempre o principalmente todavía vota a menudo o en buena medida (sobre todo cuando en las urnas debe colocar las famosas papeletas “sábana”) tanto o más *por los partidos mismos* que por los nombres de unos candidatos a los que conoce poco o nada desde el segundo o tercer lugar en la lista, y aun si es verdad que, cuando actúa así, lo hace principalmente en función de memorias y tradiciones políticas o, también, conforme posturas doctrinales o ideológicas que ante todo son los partidos quienes las encarnan, lo cierto en cualquier caso, repito, es que de esta forma *los representados* dejan de ser los ciudadanos y pasan a ser más bien los partidos mismos. Tanto que, en la hipótesis no infrecuente de conflicto entre los partidos y sus parlamentarios, aquellos se consideran los “dueños” de las bancas y las reclaman. Siendo, por otro lado, que estos partidos que (para emplear una jerga de moda) se han transformado de *agentes* en *principales*, funcionan a su vez largamente como verdaderos aparatos entre oligárquicos y burocráticos.¹⁷⁷ Y que lo resultante es a su turno la *conditio* para algún grado de realización sucesiva de un régimen en los hechos “partidocrático” -insisto, siquiera parcialmente así, y no puramente democrático, representativo. Retomaremos esto algo más adelante.¹⁷⁸

Todo se empapa además del clima cultural e ideológico. Comenzando por el *Zeitgeist*, el espíritu de la época. Que estos años y hoy mismo aún combina, como en un juego de suma cero, la mala experiencia estatista y revolucionaria del siglo (acompañada de la consecuente “mala conciencia”) o el retraimiento vergonzante de los políticos y la intelectualidad de izquierda, ahora en la defensiva, desorientados) con el ascenso triunfalista e implacable del pensamiento neoliberal. Es verdad, hay sensibles aunque moderadas reconsideraciones en proceso, por ejemplo *à la* Stiglitz, vicepresidente del Banco Mundial, que ya mencionamos, y partidos socialistas moderados o de centro-izquierda que en Europa van ahora ganando uno tras otro las elecciones nacionales;¹⁷⁹ está también la propia idea y más que idea *animus* de una *terza via* en ese continente.¹⁸⁰ Sin embargo, nadie parece querer desentonar con las “verdades” de la hora; menos, desafiarlas. De modo que, por caso, el equilibrio fiscal está *pro tempore* puesto en el altar del pensamiento debido y hasta nuevo aviso su dogma tan post-keynesiano no cesará de reclamar todos los sacrificios, comenzando por el sacrificio de los intereses, las demandas, las necesidades de los sectores con menos poder político o económico y el de los rubros en concordancia visualizados inmediata, automáticamente como los pasibles de “ajuste”.¹⁸¹

Así, más allá de las explicaciones politicológicas generalizables que conocimos de Buchanan,¹⁸² es como con naturalidad y porque según el clima o la ideología de época *se espera* que “la opinión pública” lo acepte o bien lo deje pasar con una conformidad, pasividad o resignación que se supone sola y estrictamente “racional” (ya hemos visto cómo expone la cuestión la prensa más acreditada del *establishment*), que las instituciones *representativas* y sus agentes no atinan más que a balancear las cuentas; lo peor, tampoco parece que puedan hacer otra cosa, o nadar contra una corriente que se deja ver masiva (antes dijimos oceánica) todavía más que unánime.¹⁸³ Para eso dirigen entonces la mirada a lo que *sobreentienden ipso facto* se puede amputar en primer término.¹⁸⁴ Al momento de tomar unas notas para estas líneas, mediados de 1999, y después de fracasado un drástico recorte en el área de la educación, al que ya nos referimos, un nuevo proyecto de “saneamiento” concierne a las jubilaciones -en su mayoría entre escasas y miserables, pero se piensa que todavía pasibles de una quita.

La reflexión económica hoy más “seria” y más extendida no permite sino equilibrar los gastos con los recursos, so pena de castigos y peores flagelos incluso en un corto plazo, y la ideología o el interés creado hacen el resto. En el cuadro de la cultura política imperante y las relaciones de fuerza que existen, es también menos trabajoso ahorrar o recaudar vía “los grandes números” (encima, de un día para otro, como puede hacerse en los cálculos) que variar la mirada y hacerlo mediante acciones más complejas, más empeñosas, quizás más atrevidas, a planear, coordinar e implementar en el tiempo sistemática y sostenidamente, con una atención algo más sensible al proceso de desigualdad en curso.¹⁸⁵

La impronta cultural e ideológica (2). Mediaciones

Cómo funciona, pues, este proceso en cualquier área (cada una es como un *microcosmos*) es cuestión sumamente compleja. Para entenderlo así, basta con listar los factores actuantes que hemos mencionado, de tipo institucional, y culturales, ideológicos, de intereses creados, de relaciones de fuerzas, todos inscriptos y concurriendo en circunstancias, estructuras, ambientes, con el conjunto entero componiendo sin embargo un cierto *orden* predominante -predominante más allá de todas las diferencias que son posibles y constatables en su interior, relativos a todos los grupos y personas.

Cuestión fundamentalmente compleja pero no indefinida. El fondo de la cosa es, en suma, que aun si las sociedades se desarrollan, o simplemente van cambiando, sea a través de acciones, conflictos, acuerdos o luchas, por lo pronto o en primer término *se reproducen*, y es en el cuadro de esta reproducción de sí mismas que eventualmente van transformándose, como quiera que lo hagan. Sencillamente dicho, nada complejo cambia nunca de hoy para mañana. Los propios individuos por cuyo intermedio opera efectivamente cualquier y todo cambio social, lo que en general ocurre al fin y al cabo sólo a la larga, son ellos mismos, siempre, *ante todo* los portadores y transmisores de las situaciones dadas, y por encima o por debajo de su voluntad o su intención yace invariablemente la comprensión de lo que es el caso. Esta comprensión puede ser correcta o incorrecta pero invariablemente se encuentra (de más cerca o más lejos, más simple o más plena de entretejidos y matices) sustantivamente acondicionada y filtrada por aquel compuesto hecho de situación social estructurada, cultura e ideología vigentes, en el sentido más amplio.

Es que, sea en el nivel de las relaciones sociales (Althusser), o por una “subjetificación” que impone articulaciones con los discursos actuantes (Foucault) y/o por la propia incorporación vía el inconsciente (Freud-Lacan),¹⁸⁶ los individuos empiezan -hablando tanto lógica cuanto cronológicamente- por su haber sido ingresados e integrados a lo que Wittgenstein llamaba *Lebensformen*, “formas de vida”, incluido de manera primordial un lenguaje determinado y su arco no-abstracto sino especificado de posibilidades significativas y comunicativas, de entendimiento de las cosas, todo en sí mismo parte esencialmente constituyente de la sucesiva actividad humana.¹⁸⁷ Lo que en sociología se llama (y se conoce) más simplemente como “socialización”; y lo que llevaba a Max Weber, bajo el entendimiento de que las relaciones sociales son vividas pero están vividas, a fijar como objeto de dicha disciplina más que el establecimiento de explicaciones causales la tarea de *entender* (*verstehen*) los significados subjetivos de las acciones para sus propios actores.¹⁸⁸

También desde el campo de los “estudios culturales” se estudia hoy cuán intrincadas y variables son las *mediaciones* que reconocen estos procesos, tan inútilmente reducidos a más bien rígidos “determinantes” en los conocidos, viejos esquemas comunes que eran muy seductores pero no menos groseros. No es por tanto del caso ignorarlas. Aun en teoría del conocimiento y epistemología, asimismo, está desde antes penetrantemente analizado hasta qué punto todo saber está conformado por -y contiene- una mediación entre lo exterior a uno mismo y compartido y lo estricta e incanjeablemente *personal*.¹⁸⁹

De todas maneras, los mejores estudios culturales también dejan en claro que aun si los individuos o los grupos (de distinto tipo: de clase, étnicos, de género, etc.) no son meramente pasivos ni muchos menos, jamás “imbéciles culturales”, hasta el punto de que todos ejercen resistencias y oposiciones o proceden muy selectivamente y también realizan lecturas muy diversas ante los distintos mensajes, textos, discursos de los que son receptores o destinatarios, y hasta constituyen culturas propias, por ejemplo culturas estrictamente *populares*, en cualquier caso los flujos ideológicamente hegemónicos, el “sentido común” prevaleciente, la trama del poder político y/o económico y/o cultural que “flotan” suspendidos en torno a ellos, no son en absoluto irrelevantes, todo lo contrario. Si no en un primer círculo concéntrico alrededor del sujeto o los sujetos, en el segundo, o sucesivos, una/alguna predominante estructuración vigente de estas relaciones y condiciones-condicionamientos (en sí misma sin duda elástica y por partes hasta soslayable, pero no por ello menos existente ni, en general, menos regular y suficientemente penetrante y mandatoria) está delimitando en todo caso *el espectro* de las posibilidades de conducta social e interpretativas o reflexivas. Es también aquella que constituye últimamente *los patrones* más generales y regulares de la articulación y el ordenamiento de las respuestas grupales e individuales a escala de la sociedad global. En otras palabras, como ya señalamos más arriba, aun cuando pueda no ser rígida ni muy predecible y aun si sólo pueda establecerse *ex post*, finalmente existe una *correspondencia fuerte* entre, por una parte, los textos (mensajes, discursos, interpelaciones, también acciones, etc.) y sus contextos, y, por la otra, las que resultan sus recepciones y respuestas o usos específicos. Nada está muy “determinado” ni “cerrado” pero, tampoco, infinitamente y ni siquiera demasiado anchamente “abierto” en la materia.¹⁹⁰

Portación de la cultura e ideología hegemónicas. Medios y opinión, y Congreso.

Veámoslo de más cerca y del modo más casual, como al acaso. A mediados del año en curso un diario publica, separadas por pocos días, dos opiniones políticas. Son opiniones profesionales reconocidamente autorizadas.¹⁹¹ La primera, a cierta altura, se refiere al deterioro de la situación social y el crecimiento de la desigualdad en el país sobre la que

acababan de polemizar un obispo y algunos altos funcionarios del gobierno¹⁹² y dice -subrayo aquí (como más abajo) lo relevante para nuestro propósito- que es al fin de cuentas *la consecuencia del largo período previo de populismo y políticas económicas desequilibradas*. La segunda, comentando el fracaso de las encuestas que han pronosticado mal el resultado y luego “la boca de urna” de una elección provincial de gobernador, remata expresando que si la sociedad pasara por ello a descreer de esos sondeos le resultarían consecuencias peores, pues *las encuestas han sido el principal pivote en el cambio de cultura política que va de la política cerrada de los aparatos partidarios a la política transparente en que el protagonismo recae en la opinión pública*. Son dos opiniones, a dos propósitos tan puntuales como bien diferentes.

Y bien, lo primero a señalar sería que ambas opiniones están privilegiando un único factor explicativo (de, respectivamente, el deterioro de la situación social y el cambio de cultura política). Pero la cuestión a resaltar aquí no es ésta, metodológica; en todo caso, la sobresimplificación es obvia y a tono con lo periodístico. Se trata, en cambio, de que las dos omiten mencionar unos factores causales *que no cabe ignorar y son decisivos*. Así, la primera excluye la responsabilidad que tiene en el cuadro la política económica oficial del último decenio (diez años y medio, nada menos), la más inmediata, ésta que, empero, y precisamente, en la actualidad pasa también por ser la única congruente con lo técnicamente más profesional, lo más “serio”, lo “necesario”. La segunda, no registra que el pasaje de una “democracia de partidos” a una “democracia de opinión”, cosa de la que ya hemos hablado antes un par de veces, es el producto y la compañía del proceso económico, social y político característico de la última parte del siglo, tratado asimismo más arriba; un proceso que es a su vez el que explica la buena relevancia adquirida entre tanto por las encuestas de opinión pública -muy lejos, con todo, de ser el elemento clave en ese cambio de una cultura, nada menos.

Es verdad que no se formula una opinión para un diario como si se estuviera escribiendo un trabajo científico. Las reglas del periodismo exigen brevedad y concisión, por supuesto. Pero nada de eso ni tampoco ningún otro código propio de dicho ámbito autoriza un relato francamente incompleto de lo que viene al caso. Y lo que falta es sugestivo, sintomático. Lo que traen o, en rigor, no traen las dos opiniones, aunque a propósito de dos asuntos claramente distintos, es igual a la presencia de una común ausencia notable: la de los patrones materiales e ideales del desarrollo y la configuración de una sociedad capitalista occidental en tiempos del neoliberalismo, sea respecto del orden socioeconómico (en un caso) como del orden políticocultural (en el otro caso).

Digámoslo nosotros. La desigualdad -nos referimos aquí a la primera de las opiniones- no ha crecido en los últimos lustros de modo tan desatado en la Argentina, así como en muchos otros lados, ni sola ni principalmente a causa del “modelo” populista o benefactor que en su momento, ciertamente, hubo de ser reemplazado en razón de su agotamiento e inviabilidad sucesiva, dejando una “herencia” económico-financiera sin duda grave. Amén de que entre ese modelo y su recambio drástico mediaron complicados procesos políticos, los que agravaron los problemas, ella se concretó a causa de unas reformas fríamente concebidas y los ajustes tan duros que fueron a continuación implementados, en algunos países (la Argentina, por ejemplo) sin mayores atenuantes; y estos ajustes, por su parte, fueron llevados a cabo conforme determinadas teorías económicas (como todas las teorías, finalmente precarias, provisionales, revisables) y análisis técnicos específicos (nunca definitivos, siempre opinables) que remataron en conjuntos de decisiones políticas (de suyo, jamás sin opciones alternativas), los tres a su turno guiados por claras tanto como discutibles (según el Papa, repudiables) escalas de valores y una precisa sí que social y moralmente inquietante fijación de prioridades. En otras palabras, la *tácitamente* expuesta aceptación de “lo serio”, “incuestionable”, “inevitable”, por la primera de las opiniones citadas, está “transpirando” el estado actual de las relaciones de fuerza sociales y políticas y el clima hoy hegemónico de ideas, el “Pensamiento Único” de nuestro tiempo, según ha sido llamado.¹⁹³ Ello, aun si la opinión -para terminar de transcribirla fielmente en lo que importa- había hecho lugar y condenado la pública, notoria y escandalosa evasión impositiva de los mayores contribuyentes (en potencia) y la no menos escandalosa redistribución regresiva del ingreso simultáneamente operadas en el país.

¿Mala intención, mala fe? En absoluto. Sólo *la inconsciente y rutinaria portación reproductiva de unas estructuras/ideologías instaladas y a la vez en des-envolvimiento* a la que quizás sin quererlo le abrió paso el formato periodístico. Lo mismo en el ejemplo de la segunda opinión. Pues también ella “transpira” algo previamente internalizado, así sea de modo distinto y a otro objeto. En efecto, el cambio de cultura política se puede “explicar” en términos exclusivos de la importancia que han adquirido hoy las investigaciones de la opinión pública sólo mediante una licencia -de la que en el texto no hay ninguna constancia- y si no por inadvertencia, para no hablar de silenciamiento, lo cual por el respeto ganado por el autor no cabe salvo metafóricamente. Digo: el pasaje que dentro del corriente siglo lleva de un cuadro histórico a otro,¹⁹⁴ partiendo de uno en que los partidos -en posición dominante dentro del sistema político- eran más bien máquinas en cualquier caso no demasiado democráticas y poco transparentes al servicio de sus líderes o dirigencias y/o burocracias, como en gran parte siguen siéndolo hoy todavía, es también y fundamentalmente el egreso de una etapa -anterior y posterior a la segunda guerra- durante toda la cual permanecieron fundamentales la discusión ideológica alrededor de ideas-fuerza, los valores y entendimientos relativos al bien común, las doctrinas y los programas, las identificaciones y movilizaciones colectivas en torno a definiciones del orden público deseable y unas metas finales teñidas incluso por la utopía, los clivajes y las oposiciones tajantes y constantes. Ese fue un tiempo de revoluciones inmensas, de grandes crisis, descolonización,

conflictos mundiales o civiles calientes y fríos, modernización acelerada, emergencia de formidables movimientos populares, un papel centralísimo para el estado. Un cuadro que, desde luego, no quedó atrás porque avanzaron sobre él las encuestas de opinión pública, la afirmación parecería ahora ridícula. El caso es, justamente, que *pudo* no parecerlo cuando se opinó tal como se lo hizo; que el marco *pudo* ser omitido como lo fue, sin el menor rastro. Obsérvese el encerramiento tan natural de la opinión, y, de ahí, ese reduccionismo suyo que no obstante sorteó seguramente con éxito las reservas críticas de la masa de sus lectores y hasta pudo parecer agudo (Lo sigue siendo si es contextualizado, pero entonces cobra otro sentido). No es sino de este modo como, por lo general, se portan y reproducen las estructuras, o lo que se ha definido en términos de *estructuraciones y reestructuraciones* siempre en continuado.¹⁹⁵

Anudemos ahora con nuestras averiguaciones “empíricas”. Por lo pronto, volvamos a la Cámara de Diputados en momentos en que trata el proyecto de Presupuesto. Abre la lista de oradores el presidente y miembro informante de la comisión respectiva, Oscar Lamberto, oficialista, experto en el tema. El discurso posee giros a veces didácticos, es contemporizador, podría decirse que incluso amable; así, en un momento rinde homenaje a las críticas de la oposición en años anteriores y, en otro, al trabajo cumplido por ella este año en la comisión misma. No es un discurso muy largo, de modo que según ello y el rol propio del diputado hay que entender que va a lo esencial. ¿Qué es esto?

Resumiendo,¹⁹⁶ algo así como “se hace lo que se puede” y se trata de dar “a todos, un poco” para que puedan seguir “funcionando”. Hay estrecheces y, de suyo, deben rechazarse muchas pretensiones; en general, contenerse el gasto, para no incurrir en (excesivo) déficit. Lo contrario provocaría un aumento de la tasa de interés y la caída de créditos bancarios para las pequeñas y medianas empresas (se entiende que afectando su producción, el empleo, el consumo, etc.).¹⁹⁷ También hay estrecheces porque los arrastres de las leyes y presupuestos preexistentes restringen el margen de maniobra a un diez por ciento del total de 50 mil millones.¹⁹⁸ Hay mucha evasión fiscal y la acción judicial a este respecto es demasiado lenta, tanto que la evasión constituye un buen negocio. Para peor, muchas asignaciones de fondos, de aquellas que vienen desde antes, responden a situaciones viejas, situaciones modificadas, pero sus beneficiarios aprovechan la legalidad subsistente para -la figura es del diputado- de todos modos “llevarse a casa la pelota”. En fin, no se puede hacer mucho más, tanto así que cierto proyecto alternativo de la oposición para mejorar las jubilaciones, por abordar un ejemplo, “no cierra” si se hacen bien las cuentas.¹⁹⁹ Por lo demás, y a propósito de cuentas, el diputado ha destacado y subrayado de entrada la importancia del equilibrio fiscal y la estabilidad monetaria por sí y en relación; se desprende de lo suyo que estos son los logros y siguen siendo los objetivos más destacables de un gobierno que, sostiene, en diez años ha operado “grandes transformaciones”.

Palabra más, palabra menos, es todo. Quizás porque se ha hablado ya mucho en la comisión y en unos u otros recintos o despachos durante el año, o porque la historia es recursiva, viene repitiéndose ejercicio tras ejercicio. Tal vez porque el público no se interesa demasiado por el tema ni leerá el Diario de Sesiones. Parece haberse considerado, pues, que esto es bastante; o que ya seguirán otros oradores y el mismo tratamiento en particular del proyecto.²⁰⁰ En suma: la presentación no luce muy propia del poder Legislativo de un país cuya población está arrastrando serias y crecientes dificultades, se sabe, ni de una Democracia abocada en tales circunstancias a tratar nada menos que sobre la generación y el uso de los fondos del estado.

Lo que está y lo que no está en el discurso del diputado: *está* lo recién resumido y, más en particular, las ofrendas y celebraciones esperables en un líder oficialista, un economista de la actual ortodoxia o un contable financiero. Equilibrio fiscal por sobre todo, contención del déficit, contrapartida de recursos para cada gasto, mantener la estabilidad monetaria. *No está* lo que más consta en la agenda del gran público ni, siquiera, en la agenda de los medios.²⁰¹ Empleo, ingreso, equidad, educación, la deuda social a todo lo largo de la república, o donde más se perciben o están detectados, en el orden que sea y puestos en positivo o negativo (desocupación, pobreza, etc.), figuran relegados. El plan se concentra en que las cuentas del estado cierren con un déficit bajo. Si es así y los mercados mundiales no modifican el escenario, el país irá creciendo, concluye el diputado.

Quizás se trate de impotencia. Tal vez porque, parece, prácticamente no hay casi disponibilidad efectiva de recursos. Pero aun así todo hace suponer una ritualidad y como que se quiere cumplir con las formas, salir pronto del trance. ¿Será que no es en el Congreso donde realmente se definen las cosas, o que también en el parlamento se está arrastrado por la corriente? Aquí, tratando del Presupuesto, se expone, argumenta y discute muy poco, casi nada. Pues tampoco parece alterar por demás dicho cuasi silencio la voz de la oposición -que si recuerda lecciones y parece disgustada, al fin y al cabo “comprende” las imposibilidades. Es su turno, a continuación del diputado Lamberto.

Tiene la palabra el diputado González Gaviola, del FREPASO. No se toma empero demasiado tiempo. ¿También él cumplimenta la formalidad y el papel ceremoniales, preasignados?²⁰² Señor presidente, este proyecto es lamentable. Viola normas constitucionales, debería avergonzarnos. “No se complementa” al estado para alcanzar el equilibrio social que el mercado no garantiza; no facilita la igualdad de oportunidades. En un mundo cada vez más globalizado, “en el que la trascendencia del Presupuesto es cada vez mayor”, éste no formula diagnósticos ni prioridades, está ajeno a la debida escala de valores. La situación en salud, vivienda, seguridad y justicia, en relación con los jubilados, en el área del trabajo, ha

empeorado (aquí van unas cifras). Con todo, es cierto, lo sabemos bien, “no podemos comprometer la estabilidad monetaria para resolver problemas sociales”, “no podemos dejar de cumplir nuestros compromisos externos”, “no podemos generar inseguridad jurídica desandando privatizaciones mal hechas”.²⁰³ La solución está pues en algunas reasignaciones, el establecimiento de controles, “avanzar sobre el malgasto, la corrupción y el despilfarro”. Y sigue otro orador.

Son los carriles del tratamiento y “el debate parlamentario”. Hacen uso de la palabra 66 diputados sobre un total de 256. Generalistas unos y más detallistas o localistas otros, todos dan un perfil realmente bajo. Lamberto toma la palabra una segunda vez, ahora más en rol oficialista, y en lo sucesivo aclara, concede, rechaza, siempre brevemente. En unas cuantas horas, una sesión única que comienza retrasada aun si dura hasta la madrugada siguiente, las seis de la mañana, se considera y aprueba el proyecto “con modificaciones”, no demasiadas ni muy sustanciales. Y pasa al Senado. Hasta aquí no se deja ver que el país tenga problemas sociales *realmente* graves. (De tenerlos, ¿no habría que esperar intervenciones mejor preparadas, más vivamente encendidas, seriamente documentadas y batalladoras, una discusión de más de una jornada y también más resonante?). Menos se dejará ver en la otra cámara, que cuenta 68 miembros electos y mayoría oficialista con ejemplar disciplina partidaria.

Seis y siete meses después de dicha jornada no demasiado histórica del parlamento hubo que tomar más deuda y recortar más gastos, empezando naturalmente por los “flexibles”, comenzando por los más “sociales”. Por entonces, la desocupación, tan alta, había vuelto a aumentar, ubicándose en julio en torno al 14.5% o más (otras fuentes distintas del INDEC, el organismo oficial, señalaron el 16 y hasta el 17%). Por ese mismo tiempo, el diario *La Nación* del 24.5.99 anunciaba en la tapa de su sección “Economía & Negocios” que “ante la necesidad de dar confianza a los inversores” se solicitan y estudian “más reformas estructurales para afirmar la convertibilidad” y “consideran decisiva la ley de equilibrio fiscal”.²⁰⁴ El 6 de mayo, sin embargo, el Congreso rechazaba un veto presidencial y confirmaba el aporte de 54 millones de dólares a los partidos políticos mientras que -dice *La Nación* de ese día, pág. 8- “el Senado triplicó los fondos electorales”. En cuanto al veto mencionado del presidente, relativo a esas y otras medidas del Congreso “objeto de cuestionamiento por parte del FMI”, *La Nación* de casi un mes antes, el 28.4.99, ya anunciaba (en pág. 6) que “la decisión de los legisladores contaría con el aval presidencial”; también, que “los diputados del PJ contarían con el visto bueno del jefe de Gabinete ... y del titular de la Administración Federal de Ingresos Públicos.” No por nada, pues, según *La Nación* del 4.6.99 (titular de tapa de la sección “Economía & Negocios”) hay un “Unánime reclamo por disciplina fiscal. El *establishment* económico pide además que ahora se lleve adelante la mejora de la competitividad e insiste con una mayor flexibilización laboral”, y el mismo diario, pero del 7.6.99 (también titular a todo lo ancho de la sección “Economía & Negocios”), anuncia que “El FMI está preocupado por la transición política”.²⁰⁵ Sin embargo, aclara de inmediato el artículo subsiguiente del diario que “el ministro de Economía ... recogió el guante y comenzó en la cumbre de la Asociación de Bancos de la Argentina con la tarea de transmitir un mensaje tranquilizador a los mercados.”

Quiénes son los actores, cuál es el juego y qué reglas tiene, cómo se piensa y se cree en su interior. En cuanto a los actores, el párrafo precedente -conformado sin segundas intenciones y según lo que presentaron los más amplios titulares periodísticos del diario *La Nación*- destaca estos nombres: los inversores, los partidos políticos, el Senado, el presidente de la Nación, el FMI, los diputados del PJ, el jefe de Gabinete, el titular de la Administración Federal de Ingresos Públicos, el *establishment* económico, el ministro de Economía, la cumbre de la Asociación de Bancos, los mercados. El juego tiene dos aspectos: por un lado, gastos electoralistas o en beneficio de los partidos que más bien en silencio llevan adelante los senadores y diputados sí que con el aval escondido del presidente, el jefe de gabinete y el titular de la AFIP,²⁰⁶ y, por el otro lado, reclamos explícitos y tonantes de contención del gasto y equilibrio o disciplina fiscal, de señales de confianza a los inversores y tranquilidad a los mercados, y también de una mayor “flexibilidad” laboral. Las reglas del juego son patentes: unos las proclaman (desde medios y asociaciones) en voz alta y en función de ellas exigen, demandan imperativamente; otros (en el PE y el PL), a través de su propio, sigiloso modo de accionar en sentido contrario, vienen a confirmarlas. Es obvio, entonces, que las ideas y creencias predominantes, las “exigibles”, son las que hacen de dichas reglas las “correctas”. No debe, pues, por lo pronto, extralimitarse el gasto: que las cuentas “cierren”, que se baje el déficit. En cuanto al *sorpasso* en que de todos modos incurre el oficialismo (con el acuerdo de la oposición, obviamente interesada) e impide todavía más el balance, no apunta precisamente a ninguna necesidad social de las que apremian.

Los organismos internacionales y los profesionales académicos

No sólo en los medios o el parlamento y demás lugares mencionados se reproduce del modo que hemos dicho la sociedad existente. Lo hace en todos los niveles, naturalmente, bien que a nosotros nos interesan en especial los más institucionales. Sucede así en este plano -es otro ejemplo- aun y también vía los organismos internacionales y la profesionalidad académica establecida, comenzando por la que los expertos con títulos universitarios máximos llevan adelante en aquellos organismos; estos organismos, a

su turno, son apreciablemente sensibles a los gobiernos si no dependientes de ellos, por lo menos los de las potencias. Ahora, organismos internacionales, profesionalidad académica, expertos universitarios, gobiernos, potencias, todo se vincula, si no a la fuerza, de una manera natural, como siempre lo hace una “correspondencia”.

Por supuesto, esto hay que probarlo como corresponde (hasta donde es posible, claro), pero lo haremos en el Apéndice del capítulo: nos ocuparemos de una pieza en que puede verse cómo la ideología hegemónica viene “destilada” a través de un *opus* lo más aparentemente construido con envidia y según los cánones de la labor *científica*, de modo que la minuciosidad y consiguiente largo del análisis se llevan todas las páginas mínimamente necesarias e impondrían en este punto una demora larga en lo que vamos exponiendo. Lo encaramos más abajo, pues. Adelantamos sólo que sintetizamos y criticamos allí un estudio revelador de lo que decimos; un estudio al parecer muy profesional, sofisticado e institucionalmente muy importante, que fue realizado para su difusión y utilización en los medios gubernamentales, regionales y académicos por un inusual equipo de siete economistas principales y veinte colaboradores. El Informe 1998/99 del BID, Banco Interamericano de Desarrollo, *América Latina frente a la Desigualdad*.²⁰⁷ El Informe está especialmente dedicado a estudiar y “explicar” la desigualdad en América Latina, problema que hace creer dejará precisa y definitivamente bien mapeado. Como texto es sólo un botón de muestra -existen otras cuantas publicaciones por el estilo, aun del propio BID-, pero en cualquier caso prueba por sí hasta qué punto unas instituciones de primera importancia en el mundo y el orden occidentales, lo mismo que unos equipos de economistas de primera línea que se desempeñan en ellas, pueden (y logran) ser, más que un aporte a la solución, parte del problema mismo; incluso, llevados como están por miras proclamadamente dedicadas a comprender mejor y ayudar a resolver la cuestión. Simplemente dicho, a través de una laboriosa investigación que se supone *comme il faut* pero está presidida por un combinado de preconceptos académicos y prejuicios ideológicos, *de facto* e indirectamente pero como sea contribuyen a dicho efecto. El hecho es que, al cabo del Informe, la desgraciada cuestión de la desigualdad queda más confundida y fuera de foco que aclarada. Los (en la famosa terminología kuhniiana) paradigmas en curso, esos que instituyen el “sentido común” vigente en una labor aquí simultáneamente científica y política, han hecho así su juego. De esto hablábamos, justamente.

Mientras remitimos y descansamos en el Apéndice, cabe aquí todavía una reflexión sobre el caso. Quién sabe se supuso y se supone que, porque el BID es *un banco*, un estudio suyo de “la América Latina frente a la desigualdad” podía prescindir de la información y los análisis políticológicos y sociopolíticos, según hace tan largamente. Aunque algo de eso hay, y lo apuntamos en su momento, la explicación es un tanto absurda y en cualquier caso insuficiente: todavía se podría preguntar por la notoria ausencia. ¿Cómo se explica, entonces, un tal Informe? Es el estudio de unos expertos doctorados en economía en las universidades más prestigiosas de Occidente, técnicos de una institución como el BID seleccionados por éste y puestos a trabajar concentradamente en gran equipo, que producen -más allá de cuantiosas cifras, cuadros, índices y gráficos, unos más serviciales, otros más ociosos y “deportivos”- un análisis vasto pero no menos confuso o falto de penetración, en definitiva incompleto y desorientado de la desigualdad, bien que igualmente proponen sobre su base recomendaciones de “políticas” sociales a los gobiernos o la clase política del área. De remate guiando sucesivamente en el mismo sentido (desde su *status* y prestigio) a todos quienes confían en ellos fuera y dentro del mundo de los expertos académicos.

Sorprende, quizás. Son demasiados profesionales calificados los que estuvieron trabajando en la materia en una institución de alta importancia y visibilidad, sita en la encrucijada de demasiados caminos, durante no poco tiempo, y regularmente en contacto con numerosas otras opiniones. Sólo queda pensar por tanto en una combinación de factores “ambientales”. El entrelazamiento de influencia del medio, tan especial (Washington, D.C. el más inmediato, finalmente el *situ* del famoso Consenso, con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial -y sus funcionarios- e incluso la OEA vecinos al BID tanto como al corazón mismo del poder y el arco de la visión política norteamericana establecida; cualquiera que haya vivido alguna temporada en la bella capital de los Estados Unidos sabe de qué hablo); la tradición y el “encaje” institucional mismos del BID y esos otros organismos; etcétera. Y desde ahí hasta los paradigmas disciplinarios hoy dominantes en ellos y que nutren las mayores universidades del hemisferio norte, en particular las *top* estadounidenses (que, libertad de pensamiento aparte, finalmente están en la más estrecha vinculación con el respectivo *establishment*). Con más, en conexión con tales modelos, el sesgo por un lado micro-economicista y por otro de “imperialismo” transdisciplinario que ha tomado la misma teoría económica, con su “neo-institucionalismo” y el “individualismo metodológico” decididamente opuestos a la herencia fundacional de la teoría política y la teoría sociológica, que es una herencia crítica. Sin descontar, por último, entretejiéndose en ese marco, las conveniencias personales y corporativas. Y la ideología hegemónica de este fin de siglo (con la característica de sus rasgos neoliberales en boga hace más de dos décadas), que lo atraviesa y relaciona todo.

Ya lo indica así, a su manera, el propio comienzo del Informe, el cual arranca de modo tan inesperado como vehemente con el propósito declarado de *refutar* determinados pero vagamente aludidos puntos de vista diferentes. En rigor, su inesperado tanto como chocante comienzo está intempestiva pero no menos expresamente dirigido “*contra lo que las diatribas populistas pretenden hacernos creer*”, sólo que esta vaguedad tan amplia involucra de hecho a cualesquiera análisis que, más sugestivos o menos acertados, están en disidencia con su definido enfoque y las explicaciones

consiguientes, o bien quisieron y quieren hincar más el diente en el problema. Parece la marca del “Pensamiento único”, otra vez.

(Ello mismo revelaría, por lo demás, la “conexión latinoamericana” más profunda que tienen el Informe o, para el caso, los organismos internacionales como el BID, el FMI o el Banco Mundial con el proceso que hemos venido examinando. Las distintas autoridades nacionales *tienen* que tratar con ellos y “escucharlos” -detrás de los mismos están no sólo los grandes organismos financieros, también los propios países centrales-, y salvo alguna rara excepción los ministros de economía de la época comparten sus puntos de vista y opiniones: pertenecen a la misma corporación, su formación universitaria y visiones teóricas son las mismas. Y los *establishments* hacen compañía.)

En fin, el “espejo” también trae estos reverberos, o los incorpora. En estos días que corren, en aquel marco, lo ajustado, lo esperable, no es un Informe que explaye -también para países bajo régimen diz que democrático- las condiciones y estructuras del *poder* nacional-internacional, así como sus mecanismos de funcionamiento. Sólo este tipo de estudio, dirigido por la mirada económica. La mirada económica hegemónica, con respaldo en un entendimiento político que le está subordinado. ¿O será la nuestra otra diatriba populista, y un espejismo, no lo que refleja el espejo?

Porfirmos en lo dicho, sólo que ya es tiempo de cerrar el capítulo.

Los perfiles en el espejo

Lo que refleja el espejo, en suma de todo, son ciertos perfiles, unas siluetas dominantes. Aquí va apenas su croquis, casi como una síntesis de lo tratado; remataremos en el Epílogo.

Habíamos propuesto que, en cada país, la “democracia real” contemporánea es en verdad una forma mixta de gobierno del estado; y, tal como sucedería o sucede con cualquier otro régimen político, está siempre y por principio englobada por un orden estatal-social mayor que el suyo, un orden en el que se encuentra incorregiblemente inscrita y la permea y la tiñe. Pues bien, las secciones previas nos han proporcionado manifestaciones sugestivas de ello en un área y proceso determinados.

El gobierno mixto, habíamos dicho, se compone por partes de elementos poliárquicos, oligárquicos, burocráticos, tecnocráticos, partidocráticos y corporativos. Efectivamente, al parecer están todos estructurando en conjunto el proceso presupuestario considerado. En cuanto a lo que en definitiva es la “pata” poliárquica, habíamos propuesto que se halla condicionada por dicha articulación y por sus “condiciones de posibilidad”, el entorno y su historia, y se definió como parte de una democracia mixta, una DM, limitada en su naturaleza y alcances; antes liberal e institucionalista que democratista; representada, mucho más que representativa; con un sujeto (el ciudadano) pasivo, y un objeto (el poder) reconducido del *demos* al *estado* o los gobiernos estatales. También esto resulta sugerido por el mismo proceso analizado.

No debiera sorprender mucho, por consiguiente (fue la tesis), que en el último tramo del siglo, marcado por serias dificultades económicas seguidas por el reordenamiento de la productividad capitalista y sucesivas tanto como imprevistas e inquietantes convulsiones financieras, la “Democracia” y la Desigualdad vinieran acompañadas y esta última no se revirtiese sino que se acentuara. Y ha sido en especial por vías institucionales que las relaciones de fuerza y el factor ideológico (que enfocamos en el discurso de intelectuales, medios, parlamento, organismos) obraron a dicho fin, cada cual por su lado y en relación, como los hilos de una trama hegemónica. Hemos podido sustanciarlo, si no acabada, sugestivamente.

Aquel fin lo lamentan todos o casi todos, sin duda, por qué no, aunque unos más y otros menos. De cualquier manera, nadie, al cabo, resulta tan responsable de él como “las estructuras”, ese concepto no más difuso que indicativo de lo que gravita decisivamente, en particular cuando se está a ellas. Justamente: montarlas o desmontarlas hace los ciclos históricos. En cuanto al actual, dicho no muy de paso, es principalmente pasivo, puede decirse que está desmontado. Y que a su respecto es pertinente lo que venía entreviéndose desde antes pero pasó a comprenderse más a fondo a partir de Marx, quien lo dejó por demás conciso (y bastante inocente respecto de las “mediaciones”, según señalamos más arriba, capítulos 1 y 5) en el famoso *Prefacio* de 1859.

Dicho más al día y a nuestra manera: En cada ciclo de la historia, las estructuras se hacen una malla de relaciones que los individuos no eligen tanto como se les impone. De hecho, ellas están organizando unas relaciones sociales y culturales como colocadas o inducidas por una suerte de marea general que fluye y empuja sin cesar, hasta desmoronar en su caso las defensas. Son por todo un tiempo relaciones como inerciales, evitables sólo excepcionalmente y por los menos, con gran dificultad, *a contrapelo*; desde el punto de vista más universal, relaciones en realidad o prácticamente inevitables. Todas dadas a un tiempo y en desarrollo según su animación de conjunto pero también propia, resultan así (no por completo pero

más constante y profundamente) independientes de la voluntad individual, mientras que en el reverso se hallan recorridas por las nevaduras de un poder escasamente contrastable, ora evidente ora difuso. El núcleo de este poder, si existe, no es por necesidad económico, ni siquiera “últimamente”, pero tampoco es comprensible fuera de la “caja” del orden productivo (más importante o menos importante pero siempre un condicionante definitivamente fuerte, en especial en ciertas épocas y lugares, y por ciclos). La voluntad humana actúa pues regularmente sólo en el interior de dichas relaciones y de la trama misma, dentro de sus márgenes, protagonizando más que nada coyunturas, aunque no pocas veces con efectos “sobredeterminantes”, y asimismo las anécdotas, también quitando o poniendo color, brillo, nobleza, filtrando ruido o sangre en los acontecimientos, tanto los épicos como los cotidianos. La suerte *general*, sin embargo, en lo básico parece cada vez estar gruesamente echada.

Ahora, habría que subrayar que eso es siempre *pro tempore* (se trata siempre de etapas) y que además existen aquellos márgenes. Precisamente, en estos márgenes están las fuentes de los cambios, de la transformación misma del cuadro sobre la marcha del tiempo: pero por una suma de acumulaciones y entrecruzamientos generalmente indescifrables de manera “exacta” y comprensibles según trazos gruesos y plazos largos. Sin embargo, es únicamente desde los “modelos” de ellos que en el ínterin resulta posible ubicarse en general e investigar de más cerca en cada área, entender un mínimo adónde y cómo vamos globalmente y precisar el desarrollo por sectores. Por lo demás, también habría que recordar que en el interior de aquellos márgenes, siquiera, cabe asumir tanto como determinar algunas responsabilidades.

Apéndice

El siguiente es un resumen y una crítica del Informe 1998/99 del BID, Banco Interamericano de Desarrollo, *América Latina frente a la Desigualdad*. Según lo dicho, lo entendemos como un reflejo y expresión “científica” notable de la ideología hoy hegemónica.

Resumen y crítica se producen aquí con la mayor fidelidad respecto de lo que expone y mediante la transcripción de citas textuales que siguen el orden mismo del escrito (ellas fueron elegidas con cuidado y, por supuesto, la debida honestidad académica. Así se dejaron aparte algunas frases o párrafos que, mal escritos, dieron a suponer lo que una lectura con la mejor voluntad permitió entender mejor y disimular). Las citas textuales están en bastardillas, nuestros comentarios en tipos redondos. Las citas son continuas, incluso cuando para abreviarlas están interrumpidas por tres puntos suspensivos. Al cabo de cada una, una vez completa, se indica la página o la sección en que se la encuentra. Insistimos, se sintetiza fielmente el argumento del Informe, se lo hace mediante citas, y para las citas se sigue el orden mismo del Informe. Vayamos pues leyendo y comentando:

Se ha abierto una nueva oportunidad para América Latina. Gracias a los cambios demográficos ... Si se aplican de inmediato las políticas apropiadas, no será necesario escoger entre desarrollo y equidad en la región que mayor desigualdad registra en todo el mundo.

Así comienza su prefacio, que en seguida expresa:

... tenemos por delante dos décadas para acelerar el proceso de desarrollo ... cerrando al mismo tiempo la brecha que existe entre los niveles de ingreso.

El prefacio anuncia a continuación que el trabajo comenzará por cuantificar la magnitud del problema, establecer cuán sesgada es la distribución del ingreso en América Latina; seguirá por “identificar” a los ricos y los pobres, las características de sus familias, las circunstancias que influyen en algunas de sus decisiones principales; pasará luego a tratar de responder por qué Latinoamérica es la región de mayor desigualdad en el mundo, concluyendo que “se trata de una compleja serie de factores”, y remata esto avisando el resultado principal de la investigación: es que *contrariamente a lo que las diatribas populistas pretenden hacernos creer, la desigualdad en América Latina guarda mucho menos relación con la exclusión política que con el lugar en que los países se ubican en el mapa, los recursos con que cuentan y su mayor o menor grado de desarrollo.*

Parece que otra explicación no cabe, simplemente. Y firma esta posición cuasi determinista, cuasi tipo siglo xviii cruzado con teorías de la modernización propias de la segunda posguerra, el “economista jefe” del BID.²⁰⁸

Comentario: sorprende. Para más, sucesivamente se confía en que puedan aplicarse de inmediato las políticas apropiadas. Esto, hablando, como se dice, del área en que al cabo de cuatro siglos de historia y experiencia se registra, hasta hoy, la mayor desigualdad en todo el mundo. (¿Por qué, en rigor, no se habrán aplicado antes en tantos años, casi doscientos ahora desde la independencia y la república? ¿Qué lo impidió, qué lo ha hecho imposible hasta la fecha? Y, además, ¿en qué quedan ahora los “determinantes”?). Más todavía: en dos décadas se alcanzaría así la igualdad en los ingresos. Hay una oportunidad demográfica al respecto, y aquello es posible en tanto lo principal (contra lo que proclaman unos demagogos)

no es sino la ubicación en el mapa de los países, etcétera, pero en primer término “la latitud geográfica”, como luego hace más de una vez expreso el Informe, aun si por ahí también agrega que ella no siempre ha sido incorregible, así en algún lugar del Caribe. Con todo, habiéndose puesto aparte cualquier entendimiento alternativo menos o más penetrante (al parecer son todos sólo populistas), no se entiende cómo la combinación de políticas ajustadas ante todo a geografía -para peor, geografía por lo menos en algunos casos decididamente desfavorable, según la tesis- puede dar una solución de la desigualdad equivalente a un giro de ciento ochenta grados.209

- *(E)sta desigualdad parece ser un fenómeno perdurable y de raíces profundas (p.1)*. Llamativamente, se ha adelantado sin embargo una solución drástica y bastante pronta, siempre que se apliquen de inmediato las políticas apropiadas. Aunque ahora, además de lo geográfico, parece entenderse que hay unas “raíces profundas”.

- *Gran parte de la desigualdad que se observa en la región se relaciona con las grandes diferencias salariales*. Sin comentarios, no hacen gran falta. Excepto (a) que no se sopesan los patrimonios antecedentes de los individuos, las familias, los grupos, y (b) que más adelante la relación se verá matizada. *En otras palabras, proviene no sólo de diferencias entre los propietarios de capital y los trabajadores, sino de las divergencias entre los propios trabajadores*. Sin comentarios, aun cuando alguna lógica fue aquí alterada: no se ha dicho lo mismo sólo que “en otras palabras”. Así, según la redacción las diferencias ya pueden ser no sólo salariales. *Los grandes diferenciales salariales reflejan, entre otros factores, una distribución desigual en la cantidad y calidad de la educación (p.1)*. Seguramente reflejan eso. Más seguro es, no obstante, el orden inverso, al menos histórica y cronológicamente: primero la diferencia en ingresos (más algo que por detrás o a su través la explique) y luego la sucesiva diferencia en educación, y entonces, *ceteris paribus*, sobre la marcha el círculo vicioso.

- *(E)l nivel de instrucción no es solamente la consecuencia de la política educacional (¿quién puede suponer que lo fuera sola o principalmente?), sino que también refleja patrones del mercado laboral, las opciones familiares acerca de la conveniencia de trabajar y de tener hijos, y otros factores que varían entre los distintos países*. En buen orden, mejor se habría dicho que el nivel de instrucción, lo mismo que las opciones familiares, dependen de factores preexistentes, engranados con ellos mismos “los patrones del mercado laboral”; y que la rueda luego echa a andar. En efecto, y por ejemplo, como se escribe unas líneas más abajo: *También reflejan importantes elementos del entorno económico (p. 2)*. Esto en rigor viene antes y habría precisado por lo menos la misma cantidad de líneas, a fin de desplegarlo siquiera un poco. De hecho, es previo y más importante, y habría debido recoger el orden explicativo que dijo el prefacio se seguiría.210

- *Es precisamente este entorno económico el que hemos procurado analizar en este trabajo* (en rigor, dista de ser el objeto del trabajo) ... *Nuestro diagnóstico tentativo es que la enfermedad (sic) de la desigualdad de los ingresos refleja los dolores típicos (sic) del crecimiento de las sociedades en desarrollo y ciertas características congénitas (sic) de la región (¿Hacen falta los comentarios?) ... Pero hay razones para el optimismo. Por una parte, se espera que América Latina superará con el tiempo la desigualdad en los ingresos* (Dejemos por ahora de lado las supuestas razones y preguntemos ¿En cuánto tiempo? Se había dicho que en dos décadas, si se aplican inmediatamente las políticas adecuadas. ¿No se aplicarán? La expresión “con el tiempo” es muy vaga; además, en general quiere decir “en un tiempo largo”) *que acompaña a las primeras etapas del desarrollo* (Va implícito que hay leyes naturales del desarrollo que rigen por igual a todos los países. Estas leyes, según el Informe, nos serían conocidas tomando en cuenta la secuencia histórica de las naciones más avanzadas, idea que hace ya décadas quedó seriamente cuestionada y que a lo largo de esas mismas décadas siguió mostrando todas sus limitaciones, empezando por América Latina). *Por la otra, los países pueden elegir políticas que permitan transformar sus inherentes pasivos en importantes activos (p. 2)*. Esta última línea también contendría algo que quizás no sea menos “congénito”, digo un cierto optimismo, pero además indica que tanto como leyes naturales hay opciones, ergo desarrollos e historias nacionales eventualmente distintos. Fuera de eso, uno se queda preguntando el por qué del optimismo, o en todo caso cuáles son y cuánto tiempo toman las al parecer ineluctables etapas del desarrollo (lo que también se discutió mucho hace más de treinta años, a partir del libro *Las Etapas del Crecimiento Económico* de W. Rostow, *inter alia*, sin resultados) y si lo que se presenta como congénito es superable -o remite entre sintética y elípticamente a procesos muy complejos, a una historia, o varias historias, de los que no se habla en todo el Informe, como quiera que se hubiese preferido hablar de ellos -sólo que, por supuesto, en cualquier caso de acuerdo con los cánones académicos y científicos sanos.

- *El desarrollo es un largo proceso...* No obstante, en su momento entendimos que se pueden dar grandes saltos en pocos años. *Hemos identificado en particular cinco tendencias del desarrollo* (con efecto sobre la desigualdad. La primera es la acumulación de capital, que, sin embargo, más que discriminar entre quienes tienen mucho y quienes tienen poco capital, lo hace entre los países con más capital y con menos, de donde sólo puede inferirse una desigualdad entre poblaciones de distintos países;211 la segunda, la urbanización, discrimina únicamente la desigualdad entre poblaciones rurales y poblaciones urbanas, y tampoco apunta a la estratificación general -y urbana y rural- de pobres y ricos en una misma sociedad; la tercera:) *A medida que se desarrolla la economía, también se incrementa la formalización. Los ingresos en el sector formal tienden a superar a los del sector informal ...lo que significa que una vez que una mayor proporción de la fuerza laboral se incorpora al sector formal, la desigualdad tiende a reducirse (p. 3)*. Sí. Y a la recíproca, cuando una

mayor proporción se incorpora al sector informal, la desigualdad tiende a aumentar. Que es lo que ha estado pasando los últimos años en los distintos países del área. ¿Nos ocupamos en una teoría logicista o haremos un análisis concreto?

- *América Latina está asomándose a una singular ventana de oportunidad en su transición demográfica ... En consecuencia, habrá menos estudiantes por trabajador, lo que facilitará el financiamiento de un mejor sistema educacional (p. 5).* Entendido. Pero ¿la igualdad no resultará así, al revés, ensanchada? Es lo que se dice aquí sin decirlo. Se está ahora describiendo que ella se reproducirá en lo sucesivo y cómo lo hará, no ya cómo puede ser comprendida y enfrentada la existente, y resuelta en los años por delante.

- *(D)urante las próximas dos décadas, la decreciente proporción entre niños y trabajadores que se observa en América Latina (en rigor, hay que suponer que a futuro baje la desocupación, porque actualmente el desempleo ha fluctuado en alza e introduce dudas en aquel mismo decrecimiento) revestirá financieramente más importancia que la creciente relación entre trabajos jubilados y activos, dejando dos décadas para acelerar el proceso de desarrollo. Ello no sólo permitirá a la región financiar mejoras en la educación (véase más arriba, sin embargo, nuestra sección en la materia), sino que también le permitirá incrementar su coeficiente de ahorro en la medida en que los trabajadores actuales acumulen reservas para su vejez (p.5).* Dios lo quiera. Aunque parece más lógica abstracta que análisis de los datos y las tendencias.

Todo lo anterior corresponde a la Introducción, prácticamente síntesis del estudio, escrita por el mismo autor del Prefacio. Con miras a reducir la desigualdad, ella incluye luego algunas propuestas quizás loables, tales como ayudar a “acelerar la transición demográfica para que las familias sean gradualmente más pequeñas y educadas” o a “incrementar la productividad del trabajo en el hogar mejorando el acceso a los servicios”, el transporte urbano, los servicios de atención infantil, el incremento de los años escolares, o bajando “la necesidad de las mujeres de permanecer en el hogar cuidando a los hijos”, etc., etc., incluso facilitando el “acceso al financiamiento” (pp. 6-7). Pero estas son todas expresiones razonables de *stricto sensu* deseos. Se puede juzgar mejor de ellas en el cuerpo del trabajo, que sigue.

El capítulo 1 de ese cuerpo está dedicado a “la magnitud de las desigualdades” y trae una cantidad de gráficos y cuadros con curvas, índices y posiciones comparadas entre continentes y países, algunos útilmente informativos en general, otros más para el consumo académico. Sucesivamente, un cuadro con características comparadas de las encuestas de hogares en distintos países y luego varias tablas de datos estadísticos por países que merecen el mismo comentario, excepto que estas tablas son las que más vienen al caso de la desigualdad que en general se menta cuando de desigualdad se habla: aquella entre “los de arriba” y “los de abajo” en cada sociedad. Fuera de eso, en él es de especial interés un apartado del texto que encabeza el título “Inequidad y democracia”. El mismo refiere un comienzo de comprensión *standard* del problema desde el punto de vista político (que, adelantémosnos, haría esperar al cabo un estudio, naturalmente, sobre todo económico, pero más y mejor informado sociológica y politicológicamente). Dice:

- *(H)ay una conexión estrecha entre inequidad y democracia. La relación consiste en que la inequidad puede condicionar el funcionamiento de las instituciones democráticas y dificultar los procesos de decisión política.* En efecto, de donde aquel optimismo que conocimos antes apenas cabe. *Encuestas de opinión pública realizadas recientemente en América Latina indican que, en efecto, la concentración del ingreso puede alterar el funcionamiento de las instituciones democráticas.* La deformación académica se hace de paso presente. Al efecto, hay expresiones mucho más elocuentes y confiables que las citadas encuestas para concluir lo que se concluye. De todas maneras, la deformación no tiene mayor importancia, salvo en tren de ir acumulando en la materia. *La concentración del ingreso puede debilitar la aceptación de las instituciones y principios democráticos ... En los países más inequitativos hay una mayor tendencia a aceptar gobiernos autoritarios ... La falta de confianza en la democracia y en las instituciones que se encuentra asociada con la mala distribución del ingreso en la América Latina puede tener implicaciones en el funcionamiento de los sistemas políticos* (incluyendo, precisamente, a los que se llama democráticos, lo que no se indaga; apenas sí, en lo que sigue, se sugiere algo). *En sociedades fragmentadas y donde no hay confianza en las instituciones son más complejos e inciertos los procesos de agregación de las preferencias de los individuos y mayores los conflictos de distribución de los recursos públicos* (Se sabe que ello es aun más complejo; y la consecuencia, no necesaria, como hemos visto en nuestro capítulo 6 y partes del presente). *También es más difícil la integración económica y social de los diferentes grupos y es más factible que el aparato estatal quede sujeto a influencias de grupos de presión, corrupción e ineficiencia, todo lo cual contribuye a mantener la desigualdad.* (p.26). Empezamos a suponer que la mira se afina.

Parece pues que el problema está en correspondencia con lo político, lo estatal, lo democrático o en rigor no democrático, y se anuda con ello. Cabe entonces esperar que la investigación profundice. Y se diría que así ocurre en efecto: la parte dos del Informe pasa a estudiar las “causas” de la desigualdad. ¿Cómo lo hace? Se ocupa nuevamente aunque con mayor detalle, en primer término (capítulos 2 y 3), de las que antes llamó ya “causas inmediatas” (tipo de empleo, educación, sexo o género, características familiares y número de hijos, etc.), para volver a concluir que el proceso de la desigualdad depende más bien “de otros factores que varían notablemente en los distintos países de la región ... Otros factores de la estructura de la economía incrementan las brechas salariales en algunos países y las disminuyen en otros ...

En consecuencia, al recorrer este camino microeconómico hemos tocado límites macroeconómicos y sociales. Gran parte de la desigualdad en el ingreso está afectado por fuerzas que van más allá...” (p. 87). Y, finalmente decidido a ahondar de verdad -aunque no lo hará nunca en la vinculación política que dejó enunciada, excepto torpemente (ver más abajo)- entra al análisis de “El papel del entorno económico”, capítulo 4 del Informe.

(U)na parte importante de la desigualdad de ingresos que se observa en la región se origina en que la educación y otros determinantes de la capacidad para obtener ingresos están distribuidos en forma desigual entre la población ... Parece que, por fin, hemos llegado al punto clave, aunque no sea más que el punto mismo de partida. No obstante, se marcha otra vez por el desvío: Pero ... esta no es la totalidad de la historia. Y no lo es por dos razones. En primer lugar, hasta ahora hemos arrojado muy poca luz (sic, estamos a la altura de la página 93 de un formato muy grande) sobre las razones por las que la distribución de la educación y otros determinantes para obtener ingresos está tan sesgada en América Latina (lo que decíamos), y por qué lo está mucho más en algunos países que en otros ... Parecería (sic) que en algunos países hay algo relacionado con el entorno económico que hace que... (p. 93) ... (H)ay algo en el entorno económico que magnifica la desigualdad en algunos países ... ciertos aspectos del entorno económico tienden a promover la desigualdad en los ingresos. El nivel de desarrollo económico está sin duda relacionado en forma importante con la distribución del ingreso ... Pero al mismo tiempo encontramos que el nivel de desarrollo constituye sólo parte de la historia ... En consecuencia, es preciso considerar algunas otras dimensiones del entorno económico (p. 94), tales como, citamos literalmente, la dotación de tierra de los países, los recursos naturales de la región, el clima y la geografía, el entorno macroeconómico volátil, los grandes shocks externos que afectan a la región.

El Informe, buscando profundidad, culmina así en lo que constituye, en cambio, un pasaje de las “causas inmediatas” de la desigualdad a -en fin de cuentas- la comparación *inter*-nacional entre países en términos de niveles de desarrollo, por un lado, y de geografía y demás, por el otro. O, dicho de otro modo, de lo que “ha arrojado muy poca luz”, según sus propias palabras, a las estadísticas y correlaciones comparadas entre estados latinoamericanos y también del mundo entero. Dejamos pues a ricos y pobres y volvemos a las naciones y las regiones.

Lo que saca en limpio, por el primero de los lados, es que

la etapa de desarrollo no puede explicar toda la desigualdad observada en América latina (p. 97);

ella muestra incluso “una desigualdad aproximadamente superior en 10 puntos porcentuales a la del resto del mundo” (*ibidem*). Eso sí, el Informe abonará con estadísticas lo que son las tendencias en el largo plazo de los procesos de la “acumulación del capital”, el “adelanto educacional”, la “urbanización”, la “transición demográfica” y la “formalización”, todos los cuales deberían alguna vez culminar como ya lo han hecho en los países desarrollados. Escribe así, por caso, que *Mirando hacia el futuro, esta transición demográfica debería (sic) resultar favorable para la distribución de los ingresos en la región (p. 101) o, también, Hacia el fin del proceso, cuando la mayor parte de los trabajadores han realizado la transición hacia el sector urbano, la brecha en las remuneraciones urbanas y rurales afectará sólo a una reducida fracción de la población, y en consecuencia su contribución a la desigualdad de los ingresos en el país será también reducida (ibidem).*

Además, en un recuadro que es tanto como un verdadero maltrato de la ciencia política y la sociología (“Democracia y distribución”, p. 112) apunta en el mismo sentido que hay *evidencias de que los países que gozan de mayores libertades civiles muestran una menor desigualdad que los países que cuentan con menos libertades ... Desgraciadamente, se sabe bien que eso fue o es cierto mucho menos que en todos los casos. Si bien se carece de evidencias firmes (sic), es posible (sic) que las democracias efectivas -en las que generalmente se respeta el principio de “un hombre, un voto” y los políticos son responsables ante su electorado- puedan ser más eficientes en la provisión de servicios sociales esenciales como salud y educación a los vecindarios (sic) de bajos ingresos (No es precisamente lo que ha ocurrido los últimos lustros. Pero, en fin, es posible que puedan ser, como dice el texto) ... Un estricto cumplimiento de las leyes, un marco de políticas creíble y la existencia de libertades civiles pueden asegurar a los inversionistas ... Hay que suponer que, finalmente, todo depende de ellos. (Un autor, de apellido Barro) sostiene que un régimen de derecho y la existencia de mercados libres se correlacionan positivamente con el crecimiento económico y que (atienda bien el lector) si se mantienen constantes estos y varios otros factores (sic), la libertad política se relaciona con un crecimiento más rápido hasta cierto punto (sic), a partir del cual puede tener efectos negativos (sic) ... Como ya se ha sostenido, existen buenas razones (sic) para creer que este crecimiento más rápido tenderá con el tiempo (sic) a promover una distribución más equitativa del ingreso. La democracia también puede promover la igualdad reduciendo la volatilidad macroeconómica y la posibilidad de crisis económicas perturbadoras. Que en realidad tiene una conexión muy mediata y mediada. Pero los comentarios que merecen estos párrafos son tantos y quizás tan obvios para el lector medianamente avisado que ya los dejamos aquí aparte.*

Y por el segundo de aquellos lados, que no obstante considera primero:

Puede verse así²¹² que dos características arraigadas del ambiente económico latinoamericano

-la dotación de tierra, recursos naturales y clima, y su volatilidad macroeconómica- han contribuido en forma importante al problema de la desigualdad en la región (p. 110).213

Remata todo diciendo que de esta manera

se ha avanzado la comprensión de los determinantes de la desigualdad en los ingresos con el fin de promover respuestas de política más amplias y productivas, que son el objeto del resto de este Informe (p. 117).

Textual. Y el Informe pasa, no más, en los capítulos 5 a 7, a recomendar políticas determinadas, por ejemplo tendientes a conseguir mejores oportunidades de ingreso para las mujeres, la -en la misma relación- atención infantil y la salud reproductiva, los servicios de infraestructura, una mejor educación, etcétera. Seguramente plausibles en sí mismas, como ya lo expresamos, pero siempre más “logicistas” que fundadas en un análisis más completo y penetrante, y todas de posibilidad incierta tanto como de efectos inseguros.214

Llegamos al capítulo 8, el último. Trata en particular de “la política fiscal”. Explica ahora el Informe que *Los gobiernos no podrán cambiar las condiciones históricas o geográficas que pueden haber influido en los altos niveles de desigualdad de la región* (De las históricas prácticamente no se habló en todo el Informe; de las geográficas, recuérdese sin embargo la gran importancia que se les había otorgado). *Tampoco podrán alterar súbitamente las dotaciones de recursos con que cuentan las economías ...* De modo que por este lado una mayor igualdad no tiene futuro: esta era una de las principales variables explicativas. *Pero el gobierno sí puede contribuir con sus políticas a modificar los canales a través de los cuales se reproduce la desigualdad ... Y a nivel de política macroeconómica, está a su alcance evitar que la volatilidad que suele afectar a las economías de la región por condiciones exógenas resulte amplificadas por políticas fiscales o monetarias inadecuadas (p.199).*

A este propósito empieza por aclararse que *Los gobiernos de América Latina son pequeños para los patrones internacionales* (de este modo se refiere en verdad al tamaño, no del gobierno, del gasto público y el gasto social en los países del área). *Pero aunque el tamaño de los gobiernos sea moderado, en materia de gasto social su principal problema es de eficiencia, no de volumen. Más aún, los gobiernos latinoamericanos son pequeños -entre otras razones- porque el diseño de las políticas tributarias se ha contaminado de consideraciones supuestamente distributivas, lo que ha llevado a sacrificios muy grandes de recursos tributarios que podrían destinarse a gastos con mayor potencial redistributivo.* Sobre ello abundará más adelante; entre tanto, en este mismo sentido: *El impacto distributivo del gasto público se ha solido medir de acuerdo con la distribución de los beneficios. Con este criterio tradicional, el gasto público social (actual) es moderadamente redistributivo* (Ni se sabe ni lo parece: más se oye y lee por doquier de un empeoramiento). *Pero este no es el criterio con el que debe juzgarse el impacto distributivo. Ese impacto depende de la eficiencia con la que se utilicen los recursos y de su focalización ... Una expansión del gobierno (i.e., del gasto) que no atienda a estas razones muy seguramente será regresiva, tan sólo porque los recursos se destinarán a pagar salarios de funcionarios públicos...* (p.199). Va aquí de algún modo implícito que eso es lo que ha estado ocurriendo, lo que de paso pide por un lado reconciliación con lo de “moderadamente redistributivo” y por el segundo lado una explicación quizás político y/o sociológica de dicha tendencia -la cual, una vez más, figurará ausente.

En tren de elaborar lo expuesto, como sea, se anotará primero que *Mejorar la distribución del ingreso es una de las funciones que las sociedades han asignado al Estado alrededor del mundo. En los países latinoamericanos es ampliamente mayoritaria la opinión de que el Estado debe cumplir un papel redistributivo. Las encuestas muestran, por ejemplo, que al menos cuatro de cada cinco latinoamericanos consideran que es responsabilidad del gobierno “reducir las diferencias entre los ricos y los pobres”.* Recordará el lector lo que hemos escrito aquí, en nuestro capítulo 4, de la tradición más bien estatista de la política latinoamericana y de los impactos culturales que ha sufrido (y quizás se ponga a pensar, también, en lo complicado que viene a resultar el tema de la representatividad que se supone inviste un gobierno democrático, atenta aquella opinión pública tan ampliamente mayoritaria pero en tiempos recientes tan poco servida). Y, sin embargo, *Mientras que en los países desarrollados el gobierno central realiza gastos que típicamente representan el 40% del PIB, ese coeficiente en América Latina se encuentra en torno al 20% .* Entre otras cosas, *la menor disponibilidad a pagar impuestos limita el tamaño del gobierno (p. 200).*

No obstante, *(e)n contra de la opinión generalizada en la región, los gastos potencialmente (sic) redistributivos, como son la educación, la salud o la seguridad social ... no son pequeños ... El gasto social es bajo únicamente en relación con los patrones europeos ... no existe ninguna base para argüir que la falta de impacto redistributivo de los gobiernos se deba a que estos gastos son reducidos (p. 201).* Si hay esa falta de impacto, como se entiende, lo que existe es sobre todo ineficiencia -lo que de todos modos queda por su parte sin prueba (se pueden sospechar otras causas más, y quizás más relevantes, que no se consideran).

Y, de ahí, el Informe pasa a analizar los impuestos y la política tributaria. Sucede, empero, principalmente, que *la incidencia de los impuestos en América Latina ha tendido a ser progresiva, pero a costa de un gran sacrificio en la*

*recaudación que, paradójicamente, ha operado en beneficio de los grupos de ingresos más altos (¿Por qué?) y ha limitado severamente la posibilidad de hacer redistribución a través del gasto.*²¹⁵ También, que *Las tasas de los impuestos a la renta en América Latina son actualmente las menores del mundo (¿Por qué?).* Incluso, en la última década *se han reducido* (p.203). Más en particular, *incluso en el decil más alto, la carga tributaria en ningún caso supera el 8% del ingreso ... la productividad del impuesto a la renta es muy moderada* (p. 205). Y así es cómo *en ausencia de (ese) recurso el impuesto al valor agregado se ha convertido en una pieza central de los sistemas tributarios en América Latina*. Ahora, por cierto, *(e)n principio, un IVA con una tasa única para todos los bienes de consumo es un impuesto regresivo* (p.206). En fin, si análisis y recomendaciones parecen razonables, o al menos no son insensatos, en cualquier caso apenas están fundados en algo más que en un razonamiento abstracto; y de paso evidencian otras cuestiones -que no son examinadas a fondo y allí, pues, quedan. Y, prácticamente, hemos llegado al final del estudio.

En este lugar, sólo cabría la reiteración de todo lo que hemos opinado respecto del Informe ya en el capítulo 1, en el presente capítulo, y a lo largo de este resumen y crítica puntual de él que acabamos.