

debates y *propuestas*

Junio de 1996 N° 4

REPENSAR LA IZQUIERDA

Hacia un nuevo paradigma



Antonio Elías • Daniel Mesa

Carlos Pérez Novaro • Mario Quintana

XX Plenaria de la COPPPAL

Junio de 1996 • N° 4

REPENSAR
LA IZQUIERDA
Hacia un nuevo paradigma

*Antonio Elías • Daniel Mesa
César Pérez Novaro • Mario Quintana*

XIX Reunión Plenaria de la COPPPAL



REVISTA DEL INSTITUTO FERNANDO OTORGUÉS

debates y propuestas

REVISTA DEL INSTITUTO FERNANDO OTORGUÉS

Responsables de edición

Antonio Elías

Daniel Mesa

César Pérez Novaro

La publicación de esta Revista ha sido posible gracias a la invalorable ayuda otorgada por la Fundación Friedrich Ebert en el Uruguay (Fesur)

A ellos vaya nuestro reconocimiento

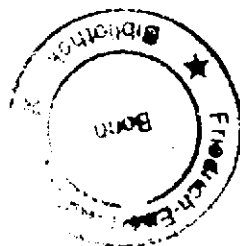
Ilustración de carátula:
*Le bel oiseau déchiffrant
l'inconnu au couple d'amoureux*
Joan Miró

© 1996. Instituto Fernando Otorgués
Colonia 1524 Ap. 408
tel. fax 41 62 75

Producción editorial:

TRILCE

Casilla de Correos 12203
11300 Montevideo. Uruguay
Durazno 1888
tel. fax (5982) 42 77 22 y (5982) 42 76 62
E-mail: trilce@chasque.apc.org
Web: <http://www.chasque.apc.org/trilce>



ISSN 0797-8847

X 7930

Contenido

5

Introducción

9

Una necesidad para la
Humanidad: construir una utopía

Daniel Mesa

23

Hacia una política de Estado
para la integración

Antonio Elías

43

Un resumen de las teorías
de la Administración

Mario Quintana

66

Perspectiva para el Mercosur

César Pérez Novaro

78

XIX Reunión Plenaria
de la Conferencia Permanente
de Partidos Políticos
de América Latina y el Caribe
COPPPAL

Los autores

Antonio Elías, máster en Administración Pública, director del IFO.

Encargado de la cátedra de Economía y Finanzas Públicas (Adm.) de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración.

Daniel Mesa, contador público-hacendista, ex director de Planeamiento y Presupuesto de la IMM, subdirector del IFO.

César Pérez Novaro, abogado, docente de Derecho Financiero de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y de Derecho Tributario en la Facultad de Ciencias Económicas y Administración.

Mario Quintana, ingeniero mecánico, profesor de la Facultad de Ingeniería.

Introducción

Este primer número del año 1996 de *Debates y Propuestas* presenta el estado actual de la discusión que el Instituto Fernando Otorgués viene promoviendo y procesando acerca de las alternativas al neoliberalismo y las opciones temáticas que esa misma discusión va abriendo.

Daniel Mesa en el artículo "Una necesidad para la Humanidad: construir una utopía" introduce una propuesta, abierta a la discusión, sobre los ideales, las estrategias e instrumentos para alcanzarlos, la democracia como camino y objetivo en la construcción de una nueva utopía.

Antonio Elias en el trabajo "Hacia una política de Estado para la integración" sostiene que el grado de incertidumbre externa puede ser acotado por la estabilidad y consistencia de políticas internas consensuadas en base a una imagen-objetivo de país y a una estrategia de desarrollo coherente y previsible.

Mario Quintana plantea en el artículo "Un resumen de las teorías de la Administración" la reforma del Estado como instrumento del cambio social, en la búsqueda de una administración pública creada por la ciudadanía, en la cual funcionarios y jefes sean realmente servidores públicos.

César Pérez Novaro analiza en "Perspectivas para el Mercosur", los aspectos jurídicos y las perspectivas del Mercosur, con especial énfasis en la armonización de los sistemas tributarios.

El proceso de búsqueda de alternativas al neoliberalismo es continental tal como se expresó en los acuerdos y documentos referenciales de la XIX Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe.

De dicha Conferencia reproducimos un extracto del Documento

final donde figuran los acuerdos entre los cuales destacamos el otorgamiento al Presidente de nuestro Instituto, Gral. (R) Liber Seregni de la Orden al Mérito Latinoamericano "Luis Donaldo Colosio Murrieta" en reconocimiento a su ejemplar conducta como dirigente político latinoamericano.

Se reproduce, además, el Documento referencial de la Mesa de Asuntos Económicos, elaborado por Antonio Elías, director de nuestro Instituto, y el Documento referencial de la Mesa de Asuntos Políticos que recoge las conclusiones del Encuentro "Los partidos políticos en el tercer milenio", así como también los puntos de acuerdo de dicha Conferencia.

La mejor forma que encontramos de introducir este conjunto de trabajos al lector es la transcripción de algunas reflexiones hechas públicas recientemente, en diversos ámbitos, por el presidente del Instituto Fernando Otorgués, el general Liber Seregni:

"Estamos, en esta coyuntura nacional, en medio de un mundo conflictivo a nivel global. En una América Latina singularmente compleja, en una comarca y un país, llenos de problemas.

No quiero entrar en el relato pormenorizado de los problemas del mundo en sí, pero sin lugar a dudas los últimos años, esta última década de este siglo XX, ha traído aparejada una cantidad de cambios sustanciales y sustantivos del mundo entero. Cambios en la organización política del mundo, fundamentalmente en el Este europeo, que han tenido reflujos y golpes sobre nuestras tierras.

La caída del muro de Berlín, la disolución de la Unión Soviética y todos los problemas que a propósito de eso se generaron, con la nueva toma de conciencia de viejas nacionalidades y etnias, con conflictos, guerras; con una nueva ordenación del mundo que pasó de ser bipolar a una unipolaridad que esperamos y deseamos sea absolutamente transitoria, supusieron para la izquierda del mundo, para la izquierda latinoamericana, para nuestra izquierda, la desaparición de paradigmas. La caída y desaparición más que de los puntos de referencia, de las estructuras de referencias. Esto no sólo tocó a los partidos y a la gente de pensamiento marxista en sí, sino que incluso cuestionó a una manera de pensar el mundo en términos socialistas, de pretender una sociedad que por sobre todas las cosas elimine, de más en más, las desigualdades manteniendo las libertades.

Ese cuadro, que hizo temblar a todo el pensamiento político y a las organizaciones políticas, de América Latina entera, pesa también, y todavía no lo hemos superado enteramente, en nuestro país. Esto llevó

Repensar la izquierda

a la necesidad de repensar la izquierda, después del fracaso de los sistemas del socialismo real, de un modelo de socialismo real que se implantó y vivió setenta años, que nació de la violencia revolucionaria y desapareció como consecuencia de una implosión.

Esa crisis supuso un replanteo, no sólo de la ideología sino de los métodos, de las concepciones.

En Europa del Este, incluso el replanteo pasó por la práctica de resolver los problemas de la construcción de nuevos Estados. Se ha trabajado también en el campo teórico y en el campo práctico: en Italia, Francia, España, Alemania incluso, y se han operado replanteos fundamentalmente en nuestra América Latina. Desde tiempo atrás han comenzado a aparecer estudios, críticas, formulaciones nuevas, que son absolutamente necesarias para recrear un pensamiento político acorde con los nuevos tiempos que estamos viviendo.

En este plano quiero señalar dos cosas: en primer lugar toda esta crisis es posterior al avance de las fuerzas neoconservadoras, del neoliberalismo que ya había desatado e impuesto en el mundo y en América Latina una nueva manera de ser. Nosotros, en América Latina, en el Frente Amplio, desde tiempo atrás hemos dicho: el gran enemigo del progreso de la humanidad entera es el neoliberalismo, las tendencias neoconservadoras. En segundo lugar hemos dedicado esfuerzos, entre nosotros, en conjunción también con otra gente latinoamericana, a través de organizaciones incluso que nos son comunes, a la búsqueda de modelos alternativos. Toda nuestra fraseología está en la búsqueda del modelo alternativo adecuado a nuestras características y a nuestras necesidades para tomar el camino del desarrollo.

Ese proyecto alternativo, dirigido a resolver los problemas del país, para poder ser llevado a cabo, exige ser sustentado, comprendido y participado por las mayorías nacionales, de modo de alcanzar el gobierno. Un gobierno de mayorías nacionales requiere una estrategia de acumulación de fuerzas, primero para alcanzar el gobierno y después para gobernar con mayorías.

En esa tarea renovadora tenemos que luchar por el consenso como un principio fundamental y admitir la existencia del disenso como forma de poder procesar la búsqueda del consenso. Eso es un elemento central de cuál es la concepción política que tenemos que llevar adelante.

La vida política es una continua búsqueda de soluciones consensuales en la medida de lo posible, y democráticas en todos los casos.

Los cambios estructurales pueden procesarse a través de

metodologías que no lleven a un corte abrupto, sino por una acumulación de hechos que culminan en la realización de los objetivos.

La vida nos ha demostrado otra cosa fundamental, el valor de la democracia: que la sentimos profundamente cuando la perdimos. Hay algo en lo que todos tenemos que estar de acuerdo: la izquierda latinoamericana, la izquierda uruguaya, el Frente Amplio, las fuerzas progresistas, han procesado la convicción de que su accionar sólo puede desarrollarse en la democracia.

¡Vaya si personalmente tomamos conciencia de ello cuando la perdimos! y cuando tuvimos que cesar nuestra acción y pasar un momento de reclusión hasta que volvimos a reasumir funciones.

El reto de la izquierda latinoamericana en general, el reto de la izquierda y las fuerzas progresistas en nuestro país y, por supuesto, el desafío permanente del Frente Amplio, es el estar repensando, reformulando e innovando día a día en sus propuestas y sus programas de manera de estar adecuándolas permanentemente al momento que vivimos. El gran reto es mantener una actitud profundamente transformadora y explicitarla por supuesto a través de proyectos de cambios sustanciales, sustantivos del Estado, de la economía, de la política, de la sociedad entera, apuntando finalmente a la búsqueda de una sociedad cada vez más igualitaria en el sentido social y político del término.

Esto por un lado, pero por el otro, y en esto quiero poner particular énfasis, en la necesidad de un compromiso asumido en forma trascendente y profunda con la democracia; no sólo con la democracia como medio para la acción política, sino fundamentalmente con la democracia como valor procedimental, como medio y como fin de la acción política. Y esto trae aparejada la aceptación de opiniones distintas de la nuestra, para buscar los diálogos que concluyan finalmente en síntesis que sirvan a la comunidad.

Esto entraña fundamentalmente el cultivar entre todos nosotros la tolerancia; la tolerancia bien entendida, no como debilidad, no como aceptar todo lo que se nos proponga, sino la tolerancia como una actitud de los fuertes, de quienes están seguros de sí mismos.

La tolerancia consiste en aceptar que existe gente que piensa distinto que nosotros. Es el esfuerzo de intentar comprender a aquellos que piensan distinto que nosotros, precisamente para buscar la corrección de lo que entendemos son caminos errados, superar las diferencias con comprensión, diálogo y discusión que exigen necesariamente el respeto al otro."

Una necesidad para la Humanidad: construir una utopía

Daniel Mesa

Prólogo

En octubre de 1995, -convocado por el IFO- se realizó en el Fortín de Santa Rosa un seminario en el que participaron economistas, sociólogos y políticos de nuestra América Latina, todos militantes progresistas, y la mayoría con experiencias de gobierno.

A lo largo de las deliberaciones se delinearon algunas características centrales del neoliberalismo y sus prácticas, se compartió la conciencia de estar viviendo una época de profundas transformaciones, y se esbozó una agenda para la reflexión colectiva.

Estas deliberaciones tuvieron expresión pública en los salones del Parque Hotel y posteriormente y a manera de resumen en el ejemplar Nº 3 de la revista *Debates y Propuestas* de diciembre de 1995, bajo el título "Alternativas al neoliberalismo. Hacia un consenso de la izquierda latinoamericana".

Los temas allí planteados por Jorge Calderón, Julio Carranza, Enzo del Búfalo y Osvaldo Rosales, la presentación y primer intento de síntesis de Gerónimo de Sierra y Antonio Elias, nos invitan a todos a plegarnos a la reflexión y a una construcción que requiere todos los aportes y que debe abarcar todos los puntos de vista.

Este trabajo tiene el propósito de aportar a esa reflexión colectiva "los principales puntos críticos del actual proceso latinoamericano" y "el papel insoslayable que los actores sociales y políticos han de jugar en cualquier camino alternativo". ("Alternativas al neoli-

beralismo: un problema mucho más complejo que la pura economía". Gerónimo de Sierra.)

I. A vía de introducción

Una época de cambios

La civilización, entendida como proceso de dominación de la naturaleza por el hombre, ha alcanzado un momento de inflexión, está ingresando en una nueva etapa de desarrollo, a la que Peter Drucker llama posindustrial y Touraine sociedad programada.

Esos cambios asumen características particulares en cada realidad concreta, ya que se manifiestan asociados a la cultura de cada sociedad, y a la vez contribuyen a generar una nueva cultura.

Los modelos económico sociales que se han puesto en práctica en este siglo, el Estado del Bienestar, el socialismo real, y el llamado neoliberalismo no han resuelto los grandes problemas de la humanidad. Hay cada vez más pobres en el llamado tercer mundo y la marginación crece en los países más desarrollados. El uso hasta el agotamiento de los recursos naturales y el descuido del ambiente han llevado a nuestro planeta al borde del infarto ecológico.

Globalización y Exclusión

La guerra fría ha terminado, las comunicaciones, la informática y el transporte han evolucionado facilitando la globalización de la economía, a la bipolaridad le ha sucedido un nuevo y contradictorio esquema de unipolaridad y multipolaridad.

El proceso de globalización de las economías ha conducido a la formación de megabloques, la Unidad Europea, el Nafta, los países asiáticos y Japón. Paralelamente se desarrolla un proceso de exclusión creciente de áreas geográficas del planeta del comercio internacional. En efecto los megabloques tienden a comerciar hacia su interior y entre ellos, el resto queda marginado del mercado. Se desarrolla el comercio intrarrama e intraempresa en la medida en que los procesos de producción se terciarizan y la especialización aumenta.

Las nuevas ventajas comparativas se refieren a la competitividad, la especialización y a la economía de escala resultante de los mercados ampliados de los bloques económicos.

Repensar la izquierda

Aumenta la importancia del factor humano; el conocimiento y la calidad son los factores de diferenciación.

La brecha tecnológica norte-sur crece geométricamente como consecuencia del proceso de marginación y exclusión de los mercados y de los adelantos científicos del anteriormente llamado tercer mundo. A través del desarrollo de las comunicaciones, los conocimientos científicos y sus aplicaciones se universalizan, aunque no para todos, sino para los que disponen de medios informáticos y culturales como para ser receptores e interlocutores de las redes internacionales. Una vez más el desarrollo es desigual.

Hacia adentro de los países, en el sur y en el norte la desocupación aumenta, ya sea por aplicación de nuevas tecnologías que requieren menos mano de obra, o por la exclusión del mercado que repercute de inmediato en la ocupación. Sin embargo y al mismo tiempo aparece una nueva demanda de mano de obra, fundamentalmente en la producción de servicios. Nuevos sujetos se incorporan al mercado laboral, mujeres y jóvenes de ambos sexos.

En la experiencia uruguaya la nueva ocupación no asegura el mejor uso social de los recursos humanos disponibles: queda cesante personal calificado en inmejorables condiciones para actualizar sus conocimientos y habilidades y se incorporan al mercado trabajadores con menos calificación, y por lo tanto menos salario. Un proceso deliberado de reconversión laboral mejoraría esta situación.

La desocupación tecnológica requiere la reconversión de los conocimientos y experiencias de los trabajadores desplazados para acceder a la nueva demanda de mano de obra. La desocupación provocada por la exclusión del mercado requiere la reinserción en el mismo: la competitividad está siempre presente.

Los cambios y los objetos de análisis de la izquierda

El ingreso de la civilización en una nueva etapa, los procesos de globalización y exclusión, el agotamiento de los modelos económicosociales y el alejamiento de las personas de las formas tradicionales de acción política permanente, ponen en la agenda inmediata de análisis para el pensamiento de izquierda y progresista de América Latina temas como el mercado y su relación con el Estado, los procesos de integración y los megabloques, el ejercicio del gobierno, la democracia y los ideales.

Antonio Elías en su artículo "Neoliberalismo: en qué consiste y cómo enfrentarlo" plantea la necesidad de producir una "nueva

síntesis... entre Estado, mercado y sociedad". Se basa en la participación de "todas las formas de propiedad" en el mercado "con rentabilidad y eficiencia" y en la regulación estatal del funcionamiento del mismo para lograr transparencia, competencia y libre acceso al mercado.

Todos los mercados legales están regulados por el Estado, se trata de habilitar el acceso de todos los actores a la información necesaria para la toma de decisiones, asegurar la existencia de la competencia y la posibilidad de participación.

En los mercados se relacionan ofertantes y demandantes, personas y unidades económicas. Se plantea que todas las unidades económicas puedan participar, sean de capital privado, público estatal o no estatal. La eficiencia y la eficacia son las reglas de permanencia en el mercado.

El mercado puede ser considerado como un instrumento de retroalimentación social, los individuos demandan lo que necesitan; si un producto o servicio no tiene demanda es porque hay otro mejor o de más bajo costo, o porque no satisface ninguna necesidad del consumidor. El individuo como consumidor tiene el derecho y la libertad de elegir y así controlar socialmente la eficacia de los productores para satisfacer sus necesidades. Sin embargo no todos pueden ser consumidores, para serlo se requiere capacidad de compra, es decir ingresos suficientes.

La globalización de la economía, de la cultura, de los conocimientos científicos y sus aplicaciones, la formación de los megabloques y el riesgo de exclusión de los mercados mundiales ubica a los procesos de integración en el primer nivel de análisis.

En esta nueva realidad mundial, en una época de grandes transformaciones históricas, quizás del nivel de las desencadenadas por el advenimiento del capitalismo, la izquierda, fuerza tradicional de oposición, se enfrenta al desafío de gobernar en toda América Latina, desde Cuba y sus transformaciones, México, Brasil, Argentina, Chile hasta nuestro país donde desde el 15 de febrero de 1990 asume por primera vez un gobierno departamental.

El estudio de las técnicas de gobierno y la crítica de su práctica, son decisivas para hacer posibles los cambios.

La izquierda latinoamericana, y en particular la uruguaya, debe posicionarse en sus actuales y futuras responsabilidades de gobierno, analizar los problemas nacionales desde los intereses de las grandes mayorías para elaborar su proyecto de gobierno. La historia nos enseña que no es lo mismo ganar una elección que gobernar, no se puede gobernar sin los conocimientos especializados para aplicar

Repensar la izquierda

en todos los ámbitos el proyecto de gobierno y sin el dominio de las técnicas de gobierno para coordinar y dirigir una gestión compleja.

El estudio de las técnicas de gobierno incluye la formación de los equipos tecnopolíticos necesarios para aplicarlas. A estos elementos debe agregarse el apoyo político durante la gestión, la coordinación permanente de gobierno y legisladores y la existencia de canales de diálogo también permanentes con las mayorías nacionales.

La democracia es una conquista de la humanidad, producto de siglos de lucha. Es un conjunto de normas y relaciones que permiten la participación de los ciudadanos en la resolución de los problemas públicos, y es también un proceso inacabado, en continuo perfeccionamiento. Ha sido definida como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

En Uruguay la democracia, duramente reconquistada de la dictadura, soporta hoy algunas restricciones, que creemos son generalizables:

1. Los ciudadanos participamos cada cinco años en las elecciones nacionales. En ellas seleccionamos una de las propuestas disponibles de candidatos y partidos.

Elegidos los representantes en ese acto único termina la participación ciudadana, esa es la única decisión que el ciudadano toma. Partidos y candidatos, que nos proponen y no elegimos, prometen hacer y no hacer en la campaña electoral. Nada los obliga a cumplir luego sus promesas, y en general no las cumplen.

2. La relación del gobernante y del legislador, nacional o municipal, con el cuerpo electoral es mediática, no inmediata. La pantalla de televisión es el escenario, la voluntad del elector no es conocida por el elegido, mucho menos su interés. Se considera al ciudadano un agente, sujeto a supuestas reglas de comportamiento, cuando en realidad se ha ganado el derecho de ser actor, creador de reglas y no simple aplicador de las mismas.

3. El equipo de gobierno asume un carácter tecnocrático, el ministro sabe, el ciudadano no, los equilibrios macroeconómicos y los programas de ajuste se interponen entre las necesidades de las grandes mayorías y su satisfacción. Los integrantes de los gabinetes no se ubican en situación de iguales respecto a los ciudadanos.

4. La desigualdad socioeconómica, los diferentes puntos de partida, el distinto acceso a los medios de difusión y a las relaciones de poder, ponen un peso también diferente en la balanza cuando se trata de decidir en interés de quién se gobierna, cuáles problemas se reconocen como tales y se atienden.

La continuidad de esa lucha histórica por la democracia pasa por levantar las restricciones que la afectan. El aumento del protagonismo de la sociedad y los individuos en la gestión pública, en la toma de decisiones sobre los temas que los afectan es parte de ese avance necesario. Una diferente práctica de gobierno, la cuidadosa selección de los equipos de gobierno y una mejora en la calidad de vida de los más infelices lo complementan.

La izquierda y el pensamiento progresista deben recuperar los grandes ideales incumplidos de la revolución francesa: la igualdad, la libertad, la fraternidad. Estudiarlos y definirlos con precisión es parte de la gran tarea de realizarlos.

II. El agotamiento de los modelos

*El Estado del Bienestar y su deformación latinoamericana:
El populismo*

La crisis de los años treinta y luego la segunda guerra mundial paralizaron casi totalmente el mercado internacional, afectando la capacidad de importación de la región.

Como consecuencia los países de mayor desarrollo comenzaron a formar una industria sustitutiva de las importaciones de los bienes de mayor demanda.

Este proceso se desarrolló con fuertes restricciones:

- a. una estructura social que no favorecía la aparición de empresarios,
- b. la necesidad de formar un mercado que hiciera rentable a las nuevas industrias,
- c. en la mayoría de los casos no existía la calificación suficiente en los trabajadores.

El Estado intervino para crear las condiciones iniciales del desarrollo, para superar el subdesarrollo como deformación estructural respecto al patrón de desarrollo de los países industrializados y resolver favorablemente la contradicción entre los resabios feudales de la época colonial y el mercado.

Los sectores medios fueron los directos beneficiarios de ese proceso.

"Las prácticas desarrollistas y las clases medias como sujeto político de las mismas se expresan mediante una ideología: el populismo y se articulan mediante una modalidad operativa: el clientelismo", asevera Enzo del Búfalo (*Debates y Propuestas* n° 3).

Repensar la izquierda

La consecuencia es un proceso democratizador que aumenta la participación política de grandes masas, a cambio de servicios básicos y subsidios, mejora la salud y la instrucción pero levanta las trabas que impiden que los individuos se transformen en actores de la producción y la toma de decisiones.

El populismo basado en un modelo de sustitución de importaciones, en un crecimiento hacia adentro, condujo a economías cerradas, ineficientes; los gobiernos que lo aplicaron terminaron despreciando los equilibrios macroeconómicos y generando grandes crisis de ajuste periódicamente.

Restricciones de tamaño, de calidad, de tecnología disponible, hicieron que con la sustitución de importaciones solamente se desarrollara, en general, la industria de la alimentación y la industria ligera. El desarrollo de industria pesada en Argentina, Brasil y México tuvo dos grandes limitaciones: por un lado la permanencia del modelo global de sustitución de importaciones sin especialización, lo que implicó no concentrar recursos en las actividades más favorables para ganar competitividad, y por otro lado la dependencia de los grandes centros de producción a través de la importación de tecnología bajo la forma de maquinarias, equipos y repuestos.

Se crearon condiciones de competencia a través de la protección de toda la industria nacional con barreras arancelarias y subsidios de diferente naturaleza, beneficios fiscales, bajas tasas de interés para su financiamiento, condonación de deudas cuando ello no bastaba.

Esa promoción costosa para el Estado no culminaba con un autodesarrollo, con reinversión y mejora en la competitividad. Por el contrario, el subsidio proseguía sin contrapartida alguna. El presupuesto nacional financiaba la ineficiencia, y a los empresarios relacionados con el partido de gobierno de turno.

El equilibrio fiscal se comprometía, el empleo público actuaba como solución para la desocupación creciente y clientelística. Los déficit se cubrían con inflación o con deuda externa, la crisis se generaba y estallaba.

En el marco de este proceso, sin embargo, la democracia avanzó y se generaron condiciones para la reivindicación del derecho a decidir del individuo.

Los golpes de Estado de los años setenta y la posterior reconquista de la democracia en nuestros países potenciaron ese avance democrático que hoy se refleja en un cambio en la correlación de fuerzas políticas, que ubica a la izquierda y a las fuerzas progresistas de varios países latinoamericanos en los umbrales del gobierno.

El neoliberalismo: una reacción al populismo

A partir del agotamiento del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones los neoliberales se lanzaron a la búsqueda de los equilibrios macroeconómicos y a las privatizaciones de parte del hipertrofiado aparato del Estado con el objetivo de dejar todo librado al mercado nacional e internacional. Reducir el Estado, desregular y combatir lo colectivo fueron los objetivos esenciales.

"Se trata de una nueva estrategia de poder que reconoce las tendencias reales de una sociedad que quiere superar las estructuras verticales del ejercicio del poder, que reconoce el anhelo de libertad individual" (...) "propone la modernización del Estado y el fortalecimiento del mercado...", escribe Enzo del Búfalo (obra citada).

El modelo que llamamos neoliberal se apoya en el deseo de libertad de las personas y pretende, contradictoriamente, generar una nueva situación de dominio, la que ejerce el poderoso contra los débiles en el mercado.

Los autores neoliberales, Hayek, Milton Friedman, Ludwig Von Mises, entre otros, parten del supuesto de que el mercado es el único ordenamiento económico racional y de que la planificación es imposible. La coordinación espontánea y voluntaria de las actividades económicas individuales aseguraría un sistema óptimo de asignación de recursos productivos y la maximización de los rendimientos. Esta tendencia general al equilibrio no ha sido demostrada por la práctica. Tampoco es demostrable la afirmación de que nadie controla los precios y que el poder económico no existe, la porfiada realidad la niega.

Los gobiernos militares fueron los abanderados del neoliberalismo en América Latina y la expresión en la práctica de su concepción última: el único derecho es el de propiedad.

La consecuencia de la aplicación del modelo es la desigualdad social.

La apertura económica hacia el exterior permite que los más poderosos, por su fuerza o a través de prácticas desleales de comercio, predominen en los mercados provocando una nueva crisis de la industria basada inicialmente en el esquema de sustitución de importaciones. Cierre de fábricas, desocupación y cambios en la estructura de PBI son algunas de las consecuencias. La balanza de pagos se sostiene con las colocaciones financieras de corto plazo de no residentes y con aumento de la deuda de corto plazo por la emisión de bonos del tesoro, los déficit comerciales aumentan, no hay

Repensar la izquierda

cambios en la producción de bienes que permitan revertir la situación y el Estado se abstiene optando por definir que la mejor política industrial es la no política.

El resultado es rescisión y crisis.

Semejanzas entre neoliberales y populistas

Osvaldo Rosales en su artículo "Hacia una modernización solidaria" describe las siguientes semejanzas entre neoliberales y populistas:

1. Mientras los neoliberales se basan en mercados ideales que no existen, los populistas añoran un Estado eficiente y solidario también inexistente. No toman en cuenta la "profunda transformación que la sociedad de la información impone a la política y a la economía", desprecian entonces la necesidad de cambiar hacia el tercer milenio.

2. Los neoliberales sólo consideran a los empresarios; los populistas se basan en un "modelo corporativo, verticalista y políticamente cuotado"; ambos desestiman a la sociedad y sus organizaciones.

3. Ninguno de los dos modelos ha eliminado la pobreza ni asegurado la igualdad de oportunidades. Los neoliberales sólo focalizan las políticas sociales, apuestan al crecimiento y a la estabilidad económica. Los populistas desconocen "los límites de la capacidad productiva y de la gestión macroeconómica".

4. Neoliberales y populistas no toman en cuenta "la centralidad del cambio tecnológico, de la inversión en recursos humanos y de una gobernabilidad asentada en la cohesión social".

Las economías centralmente planificadas

La historia reciente nos ha hecho testigos del derrumbe del socialismo real.

La complejidad y rapidez del proceso, la falta de información detallada y el efecto que este proceso ha provocado en todos nosotros no nos habilita para analizar en este trabajo las causas de su derrumbe. Sólo me limitaré a anticipar algunas reflexiones primarias.

La planificación centralizada y total de la actividad económica no ha dado resultado. La realidad es demasiado compleja para preverla toda, no hay instancia capaz de planificar todas las actividades de todos los actores de una sociedad. Sólo la participación real del

conjunto de la población en el proceso de planificación, es decir su descentralización permitiría mitigar esta restricción, aunque no levantarla.

Ya en 1985 Gorbachov criticaba el método de gestión burocrático, administrativo y no económico, -reacio a los cambios y la innovación-, del Estado en la URSS.

No es posible funcionar sin un sistema de retroalimentación que permita medir la eficacia de la producción para satisfacer las necesidades de la población y la eficiencia en el uso de los recursos, a través de la opinión de esa misma población.

El atraso tecnológico, la ineficacia, la ineficiencia, el alejamiento de la realidad, y la insuficiencia de democracia que anula la creatividad y limita el desarrollo de las capacidades individuales, son algunos de los factores entre muchos otros, que conducen a la crisis política, económica y social que desemboca en la desaparición de la URSS y todo el bloque socialista europeo.

Los hechos posteriores, las guerras civiles y étnicas, la descomposición económica y social, la actividad de las mafias y las luchas despiadadas por el poder demuestran el rezago cultural existente en esas sociedades.

Los recientes resultados electorales positivos de los partidos que expresan una continuidad con el viejo modelo demuestran la complejidad del cambio social, que no se resuelve desde el gobierno ni comparando modelos teóricos en un laboratorio, sino a través de un largo proceso de construcción social.

Aprendiendo de los errores

La búsqueda de alternativas al neoliberalismo conduce a considerar la construcción de un nuevo paradigma. Una nueva utopía exige que la izquierda recoja enseñanzas de sus errores.

Estas son algunas de las propuestas compartidas en la reunión del Fortín de Santa Rosa:

- Valorar la importancia de las variables macroeconómicas y sus equilibrios fundamentales, en especial el presupuestal y el de la balanza de pagos.
- Asumir como valores la productividad y la eficiencia, en todos los ámbitos privados y públicos.
- Analizar la eficacia de las funciones del Estado, estudiar qué necesidades sociales satisfacen.
- Para emprender cualquier empresa la voluntad política no es

Repensar la izquierda

suficiente, se requieren además recursos humanos, conocimientos, recursos materiales.

- La voluntad de cada individuo no puede sustituirse por la voluntad de un grupo político o por una interpretación de la voluntad general.

- No decir que no a todo, radicalizar la democracia, la libertad económica y la igualdad, combatir al neoliberalismo con sus propias armas.

III. El nuevo modelo

Modelos e ideales

Los modelos considerados como logros acabados implican el inmovilismo, la ajenidad a una realidad dinámica, de cambio continuo. Por eso preferimos hablar en términos de tendencias, de grandes caminos, de más interrogantes que certezas, de un nuevo paradigma, de una utopía.

Procuramos vivir en sociedades donde primen la libertad, la igualdad y la fraternidad en lugar de la autoridad, la jerarquía y la propiedad.

Es necesario superar los modelos anteriores, tomando en cuenta la revolución científico técnica y cultural a partir: de los ideales, que son conquistas históricas de la humanidad, la elaboración de una estrategia para acercarse a dichos ideales, y la elección de los instrumentos a manejar.

Entendemos la libertad como participación en la toma de decisiones, superadora de la sumisión en base a la cual se han desarrollado históricamente las relaciones entre dominantes y dominados y como la responsabilidad de todos de participar en los asuntos sociales.

La igualdad de oportunidades para todos los individuos, implica la redistribución de los recursos existentes para hacer equitativa la situación inicial, el punto de partida.

La fraternidad se expresa en relaciones sociales basadas en la solidaridad, en la existencia de un tejido social de individuos y grupos por los cuales esos individuos se sientan representados, y en la conciencia de pertenencia a una sociedad que nos contiene a todos.

La existencia de valores compartidos y de condiciones para la participación en la toma de decisiones establece un límite a la irracionalidad en el comportamiento social, pone una valla a la

aparición de fuerzas irracionales como el nazismo, y asegura la continuidad del proceso de profundización de la democracia.

Los grandes ideales no son realizables si no se desarrolla una base material que permita satisfacer las necesidades elementales de todos, lo que implica una política de crecimiento económico-social unida a una política de distribución de ingresos a través de:

a. proporcionar servicios de salud, educación y vivienda a toda la sociedad;

b. retribuir equitativamente al trabajo;

c. financiar el gasto público básicamente con impuestos que graven las rentas y la riqueza.

El Estado no puede ser prescindente, sino regulador del mercado y orientador del proceso de desarrollo. Su participación en la economía debe tender por un lado a asegurar las áreas estratégicas como las comunicaciones, la energía, y el abastecimiento de agua potable a través de empresas públicas. En otros mercados su participación debe tender a asegurar las mejores condiciones de competencia.

En ambos casos la actividad de producción de bienes y servicios no debe encontrar ninguna traba burocrática que dificulte el logro de la eficacia y la eficiencia, las empresas deben ser autónomas en su campo de acción y regirse por normas que no traben su desarrollo.

El aporte del Estado al proceso de desarrollo económico y social abarca las inversiones básicas en infraestructura física y cultural que lo hagan posible.

La tarea fundamental del Estado debe ser la de asegurar la democracia, la participación de la sociedad toda en la toma de decisiones que la afectan, en especial en cuanto a la política de desarrollo y a la de asignación de los recursos públicos.

El Estado para cumplir con esos roles debe ser reformado en búsqueda de la eficiencia y la participación de los ciudadanos en la planificación, la ejecución y el control de la gestión pública. A través de la participación de la gente debe resolver adecuadamente la siempre presente contradicción entre las necesidades a satisfacer y las posibilidades, siempre limitadas por la escasez de recursos.

Se debe asegurar la participación de los ciudadanos en la cosa pública a través de la capacitación que permita el máximo desarrollo de su potencial intelectual: la reforma de la educación es parte insoslayable de este proceso de cambio democrático.

Repensar la izquierda

Requisitos del nuevo paradigma

El nuevo paradigma debe partir de la reconstrucción del tejido social, que a su vez genere organizaciones capaces de representarlo y de defender sus intereses y de un sistema de toma de decisiones que incluya a los individuos como sujetos.

Esta nueva utopía no es un modelo preestablecido sino una construcción social.

Es la sociedad, son los individuos que la integran quienes eligen en cada momento la forma de esa construcción, que nunca dejará de perfeccionarse, la democracia es el camino y la meta.

Esa construcción social precisa un sistema de objetivos, estrategias para alcanzarlos, instrumentos y metodología que la sustente, que explique su funcionamiento, y la participación de las mayorías a través de su práctica para construirlo y aplicarlo.

Para que las mayorías participen en la realización de la nueva utopía es necesario que ésta exprese sus aspiraciones de un futuro mejor sobre la base de la libertad, la igualdad y la fraternidad.

Este proceso de construcción social no es espontáneo, requiere iniciativas, propósitos deliberados, y estos surgen del análisis colectivo.

¿Por dónde empezar?

Continuar la discusión iniciada, promoverla en toda la sociedad, con toda la sociedad.

Continuar desde la propia discusión la construcción del tejido social, tendiente a su autodesarrollo, y las prácticas sociales que tiendan a la construcción de un nuevo paradigma.

Promover la autorreformular de las organizaciones políticas y sociales en el marco de los cambios de la realidad y de las necesidades sociales.

Avanzar en la teoría y la práctica del proceso de descentralización, intento democratizador al que consideramos como una forma de aproximarse al paradigma, un intento de generar canales para la participación en la toma de decisiones, una forma de distribuir poder.

Esta es una construcción que debe elaborar toda la sociedad.

Proponemos y promovemos la formación de equipos de trabajo, que aporten propuestas sobre todos estos temas, para luego buscar su coherencia y alternativas de síntesis en un proceso de búsqueda y avance común.

Bibliografía

- Arocena, Rodrigo. *La crisis del socialismo de Estado y más allá*, Trilce, 1991.
- Calderón Salazar, Jorge A., "Políticas alternativas al neoliberalismo en América Latina. Democratización, proyecto nacional de desarrollo e integración", *Debates y Propuestas* N° 3, IFO-Trilce, 1995.
- Carranza Valdés, Julio, "Los cambios económicos en Cuba", *Debates y Propuestas* N° 3, IFO-Trilce, 1995.
- De Sierra, Gerónimo, "Alternativas al neoliberalismo: un problema más complejo que la pura economía", *Debates y Propuestas* N° 3, IFO-Trilce, 1995.
- Del Bufalo, Enzo, "Estado y sociedad en América Latina. Hacia una nueva articulación de la política económica y social", *Debates y Propuestas* N° 3, IFO-Trilce, 1995.
- Drucker, Peter, *La sociedad postcapitalista*, Editorial Sudamericana, 1994.
- Elias, Antonio, "Neoliberalismo: en qué consiste y cómo enfrentarlo", *Debates y Propuestas* N° 3, IFO-Trilce, 1995.
- IFO, "Inserción Internacional y Competitividad: Algunas reflexiones", en *Políticas de Estado: Estrategias de mediano y largo plazo, La dimensión económica y política*, IFO-Trilce, 1993.
- Ricottilli, Massino, "Trade, industrial policies and issues of integration", ensayo preparado para conferencias brindadas en el Centro de Formación para la Integración Regional, Montevideo, 11 a 15/12/95 (inédito).
- Rosales, Osvaldo, "Hacia una modernización solidaria. El debate económico entre progresismo y neoliberalismo", *Debates y Propuestas* N° 3, IFO-Trilce, 1995.
- Rossini, Gianpaolo, "Commercio intraindustriale e integrazione", ensayo preparado para conferencias brindadas en el Centro de Formación para la Integración Regional, Montevideo, 11 a 15/12/95 (inédito).
- Rubio, Enrique y Pereira, Marcelo, *Utopía y Estrategia - Democracia y socialismo*, Trilce, 1994.
- Vergara, Jorge, *Popper- Teoría política neoliberal*

Hacia una política de Estado para la integración

Antonio Elías

Introducción

El fin de siglo se caracteriza por una profunda reestructuración económica, social, política y cultural del mundo. En lo que respecta a América Latina se agudizan las situaciones de desempleo y marginación. Si los años ochenta se identificaron como "la década perdida", los años noventa, podrán calificarse posiblemente como la "década de la exclusión social". En este último periodo se está produciendo una reestructuración productiva y del aparato estatal que agudiza los niveles de desempleo y acrecienta la desigualdad en la distribución del ingreso.

Los niveles de desempleo crecientes, flagelo del fin de siglo, son consecuencia fundamentalmente de un profundo cambio científico-técnico y de la redefinición de la estructura económica mundial que si bien afecta a prácticamente todos los países del mundo, es particularmente grave en los países con menor desarrollo económico.

En este trabajo se parte del reconocimiento de que los problemas del país están inscriptos en -y condicionados por- la globalización y la regionalización, y se sostiene la hipótesis de que el grado de incertidumbre externa puede ser acotado por la estabilidad y consistencia de políticas internas basadas en amplios acuerdos que queden al margen de la natural rotación de partidos en el poder.

La estabilidad y consistencia de las políticas, a su vez, sólo serán posibles si existe una imagen-objetivo de país y una estrategia de desarrollo coherente y previsible tendiente a desarrollar mejores

condiciones de competitividad, integración social y condiciones de partida equitativas.

En este material se describen algunas de las principales características tanto de la situación mundial como de Latinoamérica, la especificidad de los pequeños países, el caso uruguayo y por último se concluye con algunos de los grandes desafíos para la dirigencia nacional.

I. Algunos elementos de la reestructuración del sistema mundial

En los últimos veinte años la permanente incorporación de elementos científico-tecnológicos retroalimentada con el proceso de globalización económico-social-cultural genera un profundo proceso de reestructuración del sistema mundial. La caída del bloque socialista –que puede inscribirse en dicho proceso– eliminó, entre otros aspectos, un sistema de intercambio económico alternativo entre naciones; el efecto demostración de un modelo de desarrollo económico basado en la planificación centralizada; y el posible respaldo político-económico a proyectos nacionales de similar signo.

Algunas de las consecuencias de estos procesos, a nivel general, y que caracterizan el final del milenio son:

- una sola lógica económica, la capitalista, más allá de sus variantes, direcciona y reestructura las reglas y el funcionamiento de la economía mundial;

- dicha reestructuración se desarrolla en forma contradictoria, dado que, por un lado, se avanza en un proceso de globalización¹ donde se reducen y eliminan las fronteras nacionales buscando crear un único mercado, lo que ocurre principalmente en lo financiero; y por otro, desarrolla megabloques en torno a las grandes potencias económicas, mientras que a la vez, se constituyen en los países subdesarrollados nuevos procesos de integración regionales, construyendo así, mercados ampliados y nuevas fronteras a la circulación de bienes, servicios y mano de obra;

- en el marco de dicho proceso de apertura económica aumenta el peso de las decisiones externas, estatales y empresariales, en las economías nacionales: lo que se ve acentuado con la profundización, con diferente intensidad según las realidades nacionales, del ajuste estructural con su receta de reducción del Estado –privatizaciones y redimensionamiento de los aparatos de gobierno– y la flexibilización del mercado laboral;

Repensar la izquierda

- uno de los resultados visibles del proceso de reestructuración es la profundización de la dualidad de las sociedades, la agudización de la desintegración social al interior de las diferentes naciones y el crecimiento del desempleo, hijo natural de los avances científico-técnicos y, sobre todo, de las políticas económicas predominantes;

- el proceso de liberalización comercial no excluye la existencia de medidas unilaterales absolutamente contrarias al mismo tal como la Ley Helms-Burton, basada en el poderío militar y político de Estados Unidos, que sanciona a empresas de terceros países que comercien con Cuba, y que persiste más allá del rechazo de la Unión Europea y de la Organización de Estados Americanos.

Uno de los principales impulsores de la apertura comercial y del ajuste estructural, Michel Camdessus, reconoce que "Todo transcurre como si de alguna manera la globalización estuviera aún deshabitada. Sus peligros –particularmente sociales– saltan a la vista y contribuyen a una especie de angustia, de nuevo 'gran miedo' de fines de milenio". (...) "Nos recuerda los momentos más crueles del capitalismo salvaje de finales del siglo pasado. La necesidad de empleo y de ingresos monetarios y la debilidad del Estado son de tal magnitud que a menudo los derechos de la persona y de los trabajadores son pisoteados. La corrupción y la violencia se multiplican. Hay crecimiento, por supuesto; pero no el crecimiento de alta calidad que nuestras instituciones intentan promover. ¿De qué vale semejante mundialización si no es más que un medio que permite a los cínicos escapar de toda norma ética y de la Ley?"²

Una parte esencial de esta realidad de fin de milenio es el surgimiento de los megabloques, conjuntos interestatales de base geoeconómica pero con proyecciones políticas y sociales con diferentes niveles de formalización, constituidos en torno a los Estados nacionales más poderosos del actual sistema económico mundial: Estados Unidos, Alemania y Japón.

Los mismos se constituyen a partir del supuesto de que todo proceso de integración económica genera un mayor dinamismo comercial y permite un mejor aprovechamiento de las economías de escala de los Estados asociados, lo que redundaría en una ampliación general del comercio y en un beneficio para todos.

"En los tres megabloques más allá de sus diferentes grados de estructuración interna, existen tendencias a abrirse al interior de cada uno de ellos y cerrarse en los intercambios con el resto del planeta, excepto en aquellos bienes que no producen, responden a demandas de mercado insatisfechas con la producción local y/o no

son estratégicos para el mantenimiento de la competitividad y del control tecnológico de determinados procesos productivos. Estos nucleamientos se van transformando en un único espacio común, donde se desdibujan los perfiles nacionales y culturales y se produce un traspaso de cuotas de soberanía a la nueva entidad supranacional.⁷³

El análisis transcripto se inscribe en el espacio de quienes sostienen la hipótesis que los megabloques se tornarán en fortalezas con mercados protegidos por barreras comerciales de todo tipo y con una lógica de confrontación; existen otras posiciones que entienden que los mismos pueden ser vehículos, que permitan transitar hacia el desarrollo de un mercado internacional más abierto, un paso previo a la apertura general: la globalización.

Un posible indicador de la dirección que adquirirá el comercio internacional, y que reafirma la hipótesis de la construcción de fortalezas es el siguiente cuadro donde se puede observar que de los 3.500 billones⁴ de dólares que se comercializaban en 1990 a nivel mundial, se negociaban intramegabloques prácticamente un 50%, intermegabloques un 25% y 9% en ventas de los megabloques al resto del mundo. Los intercambios entre el resto del mundo y las ventas de estos a los megabloques representan solamente un 17%.

Comercio inter e intramegabloques en 1990
(en billones de dólares)

Vende \ Compra	E. Occid.	A. del N.	Asia	Resto del mundo
Europa Occidental	1.164	128	120	173
América del Norte	125	178	210	82
Asia	148	133	358	65

Fuente: Courrier International Nro. 106 en base a GATT

En particular es de destacar que Europa Occidental, el megabloque más antiguo y formalizado, realiza más del 70% de su comercio entre sus miembros.

Un problema central que se deriva de la situación anteriormente presentada radica en determinar hasta qué punto es conveniente avanzar en la integración a un megabloque y en qué medida es preferible apostar a un proceso regional con alto grado de autonomía en el marco de la interdependencia, abierto a relaciones de equidistancia con los diferentes megabloques.

Repensar la izquierda

Esta política de autonomía dentro de la interdependencia se viabilizará en tanto exista una pugna entre los megabloques por desarrollar y ampliar sus zonas de influencia. El acuerdo entre la Unión Europea, que realiza casi un 40% del comercio mundial, con el Mercosur que representa no más del 2% del comercio mundial, se inscribe en esta lógica.

Este acuerdo, desde la óptica del Mercosur apuntaría en la dirección de la equidistancia entre megabloques, lo cual permitiría aumentar su capacidad de negociación con América del Norte; y desde la visión de la Unión Europea permite ampliar las zonas de influencia.

La autonomía dentro de la interdependencia y la capacidad de negociación dependerá fundamentalmente de las fortalezas y debilidades de América Latina y el Mercosur en relación al resto del mundo. Fortalezas y debilidades que disminuyen y se acrecientan respectivamente, con aperturas externas indiscriminadas. Más aun, se podría afirmar que el nivel de apertura indiscriminada está en relación inversa a la existencia de una estrategia de desarrollo nacional y regional.

II. América Latina: su debilidad económica la hace más marginal que dependiente

La debilidad económica de América Latina, en términos relativos, se observa al analizar la distribución de los 23.000 billones de dólares del Producto Bruto Interno (PBI) mundial en 1993. El mismo se distribuía aproximadamente en un 30% a la Unión Europea, 27% a EE.UU., 18% a Japón, y solamente un 4% a América Latina y el Caribe.⁵

El PBI per cápita de América Latina en 1994 era de U\$S 2.218 (a valores de 1988) un 12% del valor que tiene esta variable en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), o sea, que promedialmente cada persona de la OCDE tiene ocho veces más ingreso que una persona en América Latina. Es importante destacar que dicha brecha se está ampliando. En 1970, América Latina tenía un PBI per cápita que era el 14.8% del de la OCDE.⁶

Por su parte si la comparamos con los 464 billones de exportación de Estados Unidos en 1993, observamos que América Latina y el Caribe exportaron al resto del mundo solamente 156 billones de dólares, o sea la tercera parte que Estados Unidos.⁷

Las exportaciones latinoamericanas se concentran fuertemente

en Estados Unidos y Canadá (50%), otra parte importante en la Unión Europea (25%), en Japón (7%) y sólo el restante a otros países del mundo (16%).⁸

En el cuadro siguiente se observa por tipo de producto lo que América Latina y el Caribe exportaron e importaron en 1994, en relación al total de la región y al total mundial.

Comercio de América Latina y el Caribe 1994
(por tipo de producto)

	% de la región		% del mundo	
	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.
Agropecuarios	26.4	11.6	10.0	5.1
Extractivos	23.0	8.7	9.7	4.2
Manufacturados	49.8	77.3	3.0	5.4
Total	100.0	100.0	4.5	5.2

Fuente: Elaborado por SELA en base a OMC. El comercio internacional 1995.

Como puede percibirse sigue siendo fuertemente mayoritaria la exportación de bienes agrícolas y extractivos y la importación de bienes manufacturados. Los productos manufacturados exportados son fundamentalmente bienes de consumo y los productos manufacturados importados tienen una importante proporción de bienes de capital.

En lo que refiere al comercio intrarregional, éste creció más que el comercio con el resto del mundo, pasando de 13.1% en 1990 a 20.0% en 1995. El mismo se caracteriza además por una importante participación de las manufacturas, en el comercio intra ALADI, por ejemplo, pasó del 51.2% en 1990 al 60.5% en 1994.

El comercio intrarregional dentro del Mercosur, el Grupo Andino y el Mercado Común Centroamericano se multiplicó, de 1990 a 1994, respectivamente por 2.9, 2.6 y 1.9. El ritmo de crecimiento del comercio en la región sigue el esquema, que señalamos anteriormente para los megabloques, de reforzamiento de las relaciones al interior de la región. Lo que el SELA califica como "regionalizar la globalización", reservando un espacio para la acción preferencial entre socios vecinos.⁹

Las políticas de apertura económica en América Latina implicaron una fuerte expansión de las importaciones entre 1991 y 1993

Repensar la izquierda

agravando la fuerte exposición de los mercados latinoamericanos a la competencia internacional. En el marco de la reducción de barreras comerciales, se produce el ingreso masivo de bienes manufacturados en zonas con bajos costos de producción, afectando negativamente los niveles de actividad y empleo industrial. Se genera un proceso de exclusión de una parte de la sociedad del mercado de trabajo y una reducción de los salarios reales.

En cuanto al desempleo y el salario real, el Balance preliminar de CEPAL para 1995 señala que: "Debido al marcado incremento del desempleo en algunos países, la tasa regional de desempleo abierto, ponderada por la población" aumentó un punto, o sea aproximadamente 15%. "Desde comienzos de los ochenta no se registraba un deterioro de esa magnitud"¹⁰ y además señala que "El desempleo alcanzó niveles insólitos". Este empeoramiento también impactó en el nivel de los salarios reales.¹¹

En ese año el índice de velocidad de integración que elabora el Banco Mundial dio el más alto valor para este continente con un 9.6 respecto a una velocidad de integración mundial de 2.6.

El valor de ese índice se obtiene restando a las tasas de crecimiento de la suma de exportaciones e importaciones la tasa de crecimiento del producto. Cuanto más alto sea el valor del índice mayor será el nivel de integración a la economía mundial.

El nivel de apertura no fue acompañado de similares niveles de crecimiento: "En la región en conjunto el crecimiento ha sido moderado en comparación con el resto del mundo y con los resultados alcanzados anteriormente. Todavía no ha sido suficiente para lograr una rápida mejora del nivel de vida o una disminución de la pobreza y el desempleo (...). La pobreza y la disparidad de ingresos se exacerbaban de forma pronunciada en los años ochenta. El BID calcula que la pobreza aumentó alrededor del 43%, lo que significa que casi 40 millones de personas se empobrecieron durante esa década. (...) A principios de los años noventa, los indicadores de educación y salud estaban muy por debajo de los niveles que cabría esperar en vista de los ingresos per cápita de la región".¹²

Un punto de especial atención es el funcionamiento del sistema financiero, los avances en los sistemas informáticos y de comunicaciones –tan positivos para la transmisión de conocimientos y en la integración cultural– han servido para multiplicar la "velocidad de circulación y escape" de los capitales especulativos, generando preocupantes niveles de inestabilidad macroeconómica.

La crisis mexicana es un ejemplo del nefasto papel de los capitales

"golondrina" y pone en el primer orden de la agenda económica el determinar mecanismos de control para evitar dichas situaciones de vulnerabilidad.

Es indispensable determinar medidas de seguimiento y control sobre el sistema financiero a efectos de evitar crisis como las que soportó México, o las que amenazan a Brasil debido a la sobrevaluación del real, que se mantiene en base a la captación de capitales a una tasa de interés de 23% anual en dólares.

III. Los pequeños países ven reducir su capacidad de maniobra

La mayoría de los análisis que se realizan sobre la realidad latinoamericana no suelen avanzar en las especificidades de los países pequeños. Los cuales por lo reducido de sus mercados son afectados con mayor fuerza por la apertura externa en tanto somete a sus empresas a la competencia con bienes manufacturados en plantas sustancialmente mayores que permiten producir con importantes economías de escala.

No se puede olvidar que el actual proceso de globalización implica "la configuración de mercados con dimensiones aptas (alrededor de trescientos millones de personas) para el desempeño eficiente de las grandes empresas transnacionales que constituyen los actores centrales de este proceso. Entre otros elementos, la elevada tasa de innovación tecnológica, el acortamiento del ciclo del producto, el alto costo del capital y la insuficiencia en la disponibilidad de fondos, presentan obstáculos cada vez mayores para sostener, en condiciones competitivas, la producción basándose solamente en los mercados nacionales".¹³

Estos pequeños países, según la visión predominante en la literatura sobre el tema, serían en América del Sur: Ecuador, Bolivia, Paraguay y Uruguay.

La inclusión de Uruguay en esta categoría es discutida en función de que su ingreso per cápita y su calidad de vida son mayores que en el resto de los países de Sudamérica señalados. En efecto el PBI per cápita en 1993 era: Uruguay U\$S 3.078, Paraguay U\$S 1.546, Ecuador U\$S 1.337 y Bolivia U\$S 982.¹⁴ Por su parte, en el Índice de Desarrollo Humano, elaborado por Naciones Unidas, Uruguay está en el lugar 32, Ecuador en el 68, Paraguay está en el 87 y Bolivia en el 113.¹⁵

Dicha objeción, sin embargo, queda relativizada si se piensa en

Repensar la izquierda

términos de poderío económico, identificado éste por el PBI y el nivel de exportación. Uruguay tenía en 1993 un PBI de US\$ 9.700 millones en un PBI latinoamericano de US\$ 993.855 millones, o sea menos del 1%. Las exportaciones por su parte eran de US\$ 2.525 millones en un total de exportaciones latinoamericanas que ascendía a US\$ 168.398 millones, o sea 1.5%.¹⁶

América del Sur generaba en 1993 un 74% del PBI latinoamericano. Las grandes potencias sudamericanas representaban un 50%: 35% Brasil y 15% Argentina; las medianas un 20%: 7.8% Venezuela, 5.2% Colombia, 4.2% Chile y 3.1% Perú; las pequeñas un 4%: 1.5% Ecuador, 1% Uruguay y 0.7% Bolivia y Paraguay. Del 26% por ciento restante, 20% correspondía a México y solo un 6% a todos los demás países.¹⁷

Como puede observarse, más allá de la existencia de fuertes diferencias sociales, políticas y económicas, Uruguay forma parte naturalmente de los países pequeños.

En ese sentido es pertinente retomar la línea de análisis que sobre estos países realiza Gerónimo De Sierra,¹⁸ en particular la identificación de limitaciones estructurales, determinantes geopolíticas e incidencia de las transnacionales, a la vez, que destaca el papel proactivo que pueden desarrollar.

En cuanto a las limitaciones estructurales señala, siguiendo a Fajnzylber, Devlin y Guerguil, que: "sin necesidad de sostener que el 'tamaño' de un país (y su correlato de mayor dependencia del contexto externo) sea la variable decisiva para dar cuenta de las características que asumen en ellos los procesos de desarrollo económico y sociopolítico, parece indudable que las limitaciones de tipo estructural que le son propias, adquieren una significación más relevante justamente en periodos históricos como el actual en que se redefinen las matrices de inserción internacional de cada país". (...) "Tanto más si éstos están situados en una región que en los últimos veinte años ha perdido centralidad económica y política, como es el caso de América Latina y el Caribe".¹⁹

Por su parte, en lo relativo al papel proactivo plantea, retomando a Real de Azúa, Devlin, Guerguil y Rosenberg, que: "una primera conclusión que puede sacarse de la problemática analizada es que tanto en términos económicos como políticos, una parte considerable del desempeño de los pequeños países depende de sus propias políticas, así como de su 'capacidad negociadora' y de su 'habilidad para maniobrar' en el contexto externo, siempre más aleatorio y cambiante para ellos que para los países grandes".²⁰

Por último indica que dichas visiones deben complementarse considerando dos tipos de determinaciones tendenciales, éstas serían aquellas que: "ponen adecuadamente de relieve la extrema determinación que sufren los pequeños países de América Latina por parte de las políticas hegemónicas de los Estados Unidos para la región", como plantean Coraggio y Deere.²¹ (...) "en un período histórico en que se acentúa la influencia de las grandes unidades económicas transnacionales (productivas, comerciales y financieras) y su creciente capacidad para sobredeterminar las capacidades decisionales de los Estados, son justamente los pequeños países quienes más se ven expuestos a la influencia de dicho fenómeno".²²

En síntesis, si bien, para el desarrollo de políticas proactivas existen restricciones asociadas al tamaño, determinaciones tendenciales de tipo geopolítico e influencia relevante de las transnacionales; también existen márgenes de acción para aprovechar las oportunidades que presenta el sistema internacional-regional, lo que depende en gran medida, como señala De Sierra y East, de la "capacidad y predisposición para actuar de los decididores internos claves, frente a las determinaciones pero también frente a los resquicios que deja la relación de fuerzas con los países hegemónicos y sus contradicciones".²³

En ese sentido todo lo que se pueda avanzar en la unificación de los objetivos de los actores claves internos potencializa la capacidad de negociación con los actores externos. Esa unificación permitiría trabajar elaborando "apuestas estratégicas con fundamento".²⁴

IV. Las particularidades del caso uruguayo

Uruguay no escapó a la lógica recesiva. En 1995 el PBI decreció 2.43%, el Ingreso Nacional Bruto Disponible cayó 2.8%, la demanda se contrajo 3.4%, la industria manufacturera continuó su tendencia decreciente iniciada en 1987, participando en el producto con sólo 17.6%, el desempleo superó el 11% lo que no sucedía desde 1985 y el salario real bajó 2.86%.²⁵

El nivel de inflación, si bien se redujo, paso de 44.1% en 1994 a 35.4% en 1995. Sigue siendo uno de los más grandes de América Latina, superando en forma importante el promedio latinoamericano de 25.0%, siendo sólo superado por Venezuela y México que están en un rango de 50%.²⁶

La dificultad para competir que tiene el sector industrial en el marco de la apertura externa está provocando la desaparición de

Repensar la izquierda

empresas productivas, que en muchos casos se reconvierten en empresas importadoras, lo que disminuye la capacidad de producción y aumenta el desempleo.

Dicha situación generó un cuestionamiento al Mercosur, según se refleja en un estudio realizado por Equipos Consultores,²⁷ en noviembre de 1995, en el que se señala que el 37% de los entrevistados considera que el mercosur es perjudicial para el país, el 26% que es beneficioso, el 12% entienden que no es perjudicial ni beneficioso, y el 24% no tiene opinión.

Los principales motivos esgrimidos para señalar que era perjudicial son: 11% aumentará la desocupación, 11% no podremos competir, 4% cierre de fábricas e industrias, 4% perjudica económicamente. Respuestas que identifican una sola causa: no podremos competir y tres efectos: desocupación, cierre de empresas y perjuicios económicos. El 49% de los entrevistados opina que hay menos empleo desde que comenzó el Mercosur.

Es en este marco que se debe analizar el papel que ha desempeñado el más importante de los "decididores internos claves", el Estado, en la elaboración e implementación de las políticas uruguayas en el proceso de integración. Por un lado, se observará el conjunto de medidas adoptadas por el actual gobierno y, por otro lado, los lineamientos aplicados en el proceso de negociación del Mercosur.

a. Algunos elementos sobre las medidas del actual gobierno

En el presente período de gobierno se dieron respuestas a una serie de reclamos de los sectores empresariales que producen bienes transables internacionalmente, cuya participación en el mercado mundial o en el mercado nacional depende, entre otros factores, del costo de producción.

Dichos sectores identifican, por un lado, los costos asociados al funcionamiento del Estado (tributos, precios y tarifas) y, por otro lado, los costos derivados del sistema de regulaciones del mercado de trabajo que dificulta el ajuste a la baja del salario real y la posibilidad de que la empresa acreciente o disminuya —con costos mínimos— el número de trabajadores contratados en función de las bajas y altas del ciclo económico de la empresa.

Se incorpora al lenguaje usual el concepto de "costo país", el cual en su visión "primitiva" está asociada solamente a lo que debe pagarse al Estado y sus empresas, y que en una visión más adecuada se asocia a las limitaciones sistémicas, tales como los bajos niveles

educativos, la reducida inversión en ciencia y tecnología y la existencia de infraestructura obsoleta o inadecuada para que un país pueda competir en el actual mercado mundial.

Las políticas tendientes a reducir los egresos públicos se realizan de tal forma que, generalmente, afectan negativamente la competencia sistémica. En efecto las mismas se focalizaron en la reducción de los egresos por retribuciones personales, de las transferencias a la seguridad social, de las inversiones en infraestructura y de los gastos de funcionamiento no personales.

Se busca reducir la masa salarial, compuesta por un excesivo número de funcionarios que reciben bajas retribuciones personales, y para lograrlo se apuntó a la baja de los salarios reales de los funcionarios y a la disminución de personal por la vía de incentivos al retiro. Lo cual provocó, en el marco de medidas relativamente indiscriminadas, el desplazamiento de parte del personal más calificado hacia otras áreas de actividad, lo cual redundó en una pérdida de calidad de los servicios públicos.

La reforma de la Administración Central, denominada pomposamente reforma del Estado, que fue aprobada en el presupuesto quinquenal votado en 1995 al reducir las unidades ejecutoras existentes y calificar a parte del personal como excendentario pretende una reducción selectiva del aparato del Estado y del personal, a su vez, incluye mecanismos de contratación que habiliten la captación de personal calificado, lo cual mejoraría la eficiencia del aparato de gobierno.

Como contrapartida de los efectos beneficiosos que tendría la medida, de ser correctamente aplicada, tendría como efecto negativo factible el incremento del nivel de desempleo y, al menos, en el corto plazo no redundaría en una mejora de los salarios reales de la mayoría de los funcionarios públicos.

En cuanto a la disminución de las transferencias al sistema de seguridad social, la aprobación en 1995 de la reforma del mismo tendría en lo inmediato efectos negativos sobre el resultado fiscal. La reducción de los aportes de aquellos trabajadores que por su edad y nivel de ingreso adhieren al nuevo sistema de cuentas personales no podría ser compensada por una reducción de la evasión, por lo cual se obliga a las AFAPs a colocar su dinero en títulos de deuda pública, esterilizando, en el corto y mediano plazo, el objetivo de crear un mercado de capitales que habilitaría un incremento de la inversión.

Al respecto se argumenta que la deuda que adquiere el Estado con las AFAPs es sólo la explicitación de una deuda que existía impli-

Repensar la izquierda

tamente con los cotizantes.²⁸ Lo anterior es válido si hablamos exclusivamente de sistemas de capitalización, en sistemas de solidaridad intergeneracional el pago de las pasividades de los actuales cotizantes se traslada a los activos aportantes de generaciones futuras. Por lo tanto, la deuda relevante, en nuestro caso, no es la suma de las cotizaciones actuales sino la suma de las pasividades que deben pagarse en cada periodo.

El déficit fiscal se acrecentará efectivamente, y no sólo contablemente, porque estamos hablando de un préstamo del sistema de capitalización al Gobierno Central, que éste utilizará para pagar las pasividades del sistema intergeneracional, lo que es estrictamente una operación de financiamiento.

La reforma del sistema de seguridad social tampoco incide en lo inmediato en una reducción de los costos de la mano de obra que permita una mejora de la competitividad en base a precios. Por su parte, el aumento de la edad de retiro reduce las posibilidades de acceso al empleo de las nuevas generaciones y, en buena medida, tiene incidencia negativa en el proceso de reconversión e innovación porque el incremento de la edad promedio de los trabajadores activos afecta la capacidad de adaptación al cambio.

En lo que refiere al Presupuesto Nacional, la reducción de los recursos destinados a inversiones en infraestructura, aumentan el desempleo en áreas claves como la construcción y provocan pérdidas de competitividad sistémica, en tanto, la reducción del gasto corriente disminuye la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos.

La aplicación de las medidas señaladas anteriormente profundizará factiblemente las brechas con otros países en competitividad sistémica y, a su vez, incrementará las diferencias internas en disponibilidad de recursos y calidad de vida entre los sectores sociales ligados al sistema económico mundial y aquellos que no están ligados al mismo.

Los sistemas de educación y salud, público y privado tienen niveles de calidad absolutamente distintos generando brechas enormes en las condiciones de "partida". A su vez, dentro de los sistemas de educación y salud privados existen marcadas diferencias y se agudiza el proceso de estratificación.

La reforma educativa, aprobada también en 1995, más allá de los aspectos controvertidos de su implementación y de no ser suficientemente claros los objetivos finales de la misma, significa una renovación que podría incidir positivamente mejorando la competitividad y las condiciones de "partida".

b. Los lineamientos aplicados en la negociación del Mercosur

En primer lugar, puede considerarse que ha existido una política proactiva en dirección a la generación de ámbitos de integración, acuerdos bilaterales con Argentina y Brasil, concreción del Mercosur, y actualmente la búsqueda de relacionar al Mercosur con otras naciones, como Chile y Bolivia, y con otros bloques regionales como la Unión Europea.

En segundo lugar, ha existido una actitud reactiva en defensa de intereses comerciales que se ven afectados por políticas restrictivas del comercio adoptadas por Brasil y Argentina.

En tercer lugar, no se ha percibido, fuera de los elementos anteriormente señalados, una estrategia nacional para la integración. En particular no ha existido una política industrial, lo que es reconocido por el actual Ministro de Industria, Energía y Minería, contador Federico Slinger: "Uruguay necesita una política industrial, pero no la ha tenido en los últimos veinte años".²⁹

La falta de una estrategia global es observable en los siguientes conceptos del Ministro de Relaciones Exteriores, ingeniero agrónomo Alvaro Ramos: "Los objetivos de la presidencia uruguaya estuvieron centrados en fortalecer y profundizar la institucionalidad y la forma de decisiones intramercosur. Ganar coherencia a lo interno del Mercosur, en su evolución, en sus decisiones, y en la solución de sus dificultades emergentes de la puesta en práctica de la unión aduanera".³⁰

Parecería que el esfuerzo gubernamental se ha dirigido a la creación de un ámbito de libre comercio, pero sin determinar prioridades nacionales en el sector real de la economía que orientará la acción de los responsables de las negociaciones.

En el Tratado de Asunción firmado el 26 de marzo de 1991 se buscaba lograr:

- la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos;
- el establecimiento de un arancel externo común, la implementación de una misma estrategia comercial con respecto a terceros países y una posición conjunta en los foros económicos y comerciales;
- la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales;
- armonizar las legislaciones respectivas para fortalecer el proceso integracionista;
- el reconocimiento de las asimetrías de los participantes, consistente en una reducción arancelaria progresiva hasta llegar al

Repensar la izquierda

arancel cero en 1995, teniendo ritmos más acelerados para Argentina y Brasil.

Cinco años después de ser firmado el Tratado, el producto del mismo es una Unión Aduanera imperfecta –que comenzó a funcionar el 1º de enero de 1995– con un arancel externo común, pero que conserva protecciones para un cierto número de productos protegidos y sometidos a una desgravación progresiva.

No se cumplieron las expectativas del Uruguay “portaaviones” de acceso al Mercosur. El país se desindustrializa, la captación de inversiones extranjeras en el área productiva ha sido prácticamente nula en lo que refiere a la instalación de nuevas plantas. Se vendieron plantas instaladas a inversores extranjeros, fundamentalmente de países de la región. De fuera de la misma sólo se recibieron inversiones de Parmalat (Italia), Citroen (Francia) e ICI (Británica).

La situación actual de nuestro país en el Mercosur, hace imprescindible retomar un proceso de discusión colectivo que involucre, entre otros, a partidos políticos, sectores sociales, organizaciones no gubernamentales y universidades. Los temas prioritarios, deberían ser la discusión de estrategias para: la creación de un marco normativo e institucional supranacional para la solución de controversias y la corrección de asimetrías; la reforma del Estado –con particular atención al sistema de regulaciones– y del Sistema Tributario con referencia a los socios regionales; la reconversión global de la economía, para profundizar su inserción internacional, buscando crear un marco de complementariedad productiva dentro del Mercosur. Todo lo cual debería ir acompañado de una evaluación permanente del impacto social del proceso de integración, tendiendo a evitar el aumento de los costos sociales.

El proceso de integración es el principal desafío nacional y, sin lugar a duda, debe ser enfrentado en el marco de Políticas de Estado que reúnan el máximo nivel de consenso.

V. El gran desafío para los dirigentes nacionales

Ante la difícil situación nacional –inscrita en una reestructuración económica que agudiza las desigualdades y niveles de exclusión a nivel mundial y latinoamericano– es necesaria una gran dosis de creatividad para impulsar acciones estratégicas que permitan evitar los grandes riesgos y aprovechar las pocas oportunidades que se generan en un mundo profundamente asimétrico y de creciente nivel de incertidumbre para las regiones, países y sectores sociales más débiles.

Propuestas de acción estratégica que permitan detener el proceso de exclusión social que significan el desempleo, la informalidad, los asentamientos precarios y la falta de acceso a los servicios básicos, y revertir dicho proceso integrando socialmente a los sectores excluidos.

Lograr el necesario crecimiento económico y una reinserción competitiva en el mercado regional y mundial implica crear políticas alternativas que deberán necesariamente atender, además de las políticas económicas y sus impactos sobre la equidad e integración social, el sistema político y el modelo de relación Estado-sociedad-mercado, así como los aspectos de soberanía nacional y las relaciones geopolíticas.

Políticas alternativas que sean al mismo tiempo sostenibles y capaces de concitar apoyos subjetivos mayoritarios a través de la afirmación de la democracia, la participación de la ciudadanía en los procesos de desarrollo económico y social, y la superación del tremendo drama de la pobreza crítica en importantes sectores de la población

La aplicación de programas de atención a la pobreza crítica, que cumplen un papel humanitario desde el punto de vista de la supervivencia, deben modificarse para atender además a la modificación de las condiciones de "partida", dado que en general no afectan las condiciones de reproducción socioeconómica de las personas atendidas por ellos.

Como señala Rubens Ricúpero, Secretario General de la UNCTAD, "La unificación del mercado y la abolición de las barreras significan la desaparición de los mecanismos que suministraban protección a los más débiles".³¹

El desafío está en lograr la eficiencia económica minimizando los costos sociales; lo que sólo es posible si la sociedad asume un papel central en la orientación del proceso de reestructuración económica reformulando los roles del Estado y el mercado. No es aceptable, desde el punto de vista ético y social, reconocer como válido el resultado distributivo del mercado.

La pregunta, al respecto, se ha centrado durante mucho tiempo en cuánta liberalización del mercado es posible y cuánta intervención del Estado es necesaria, dejando de lado explícitamente el papel de la sociedad.

Una respuesta significativa la dio el actual presidente de la República "todo el mercado que sea posible y todo el Estado que sea imprescindible".³²

Esa respuesta lleva a preguntarse: primero, ¿Estado imprescindi-

Repensar la izquierda

ble para qué? y, segundo ¿quién prevalece cuando el mercado que es posible entra en contradicción con el Estado imprescindible?

La respuesta a ambas preguntas debería basarse en una "imagen-objetivo de país" socialmente acordada, en la que el Estado no se opone a una economía de mercado, sino que la sociedad predetermina el papel del Estado y el mercado de acuerdo y en función de este proyecto de país.

Lo que no significa que la intensidad de la iniciativa social no respete la racionalidad propia del proceso económico y destruya el papel del mercado como asignador de recursos; menos aun, que se busquen todas las respuestas económicas en el sistema político, lo que llevaría a una polarización del mismo y a la destrucción de su capacidad reguladora.

Lo anterior si bien es importante, no basta, es imprescindible la reconstrucción cultural de la sociedad en su conjunto. El aspecto fundamental de esta reconstrucción es la modificación de las relaciones entre los integrantes de la sociedad basada en la aceptación del otro como un legítimo otro en la convivencia, sin discriminación, abuso ni exclusión sistemática.

Eso implica, entre otros aspectos, la extirpación de la lógica del funcionamiento social basada en la admiración por el "pasajero gratuito" —el transgresor— que debe ser sustituida por el predominio de la responsabilidad de cada uno ante sí y ante los legítimos otros.

Eso nos permitiría avanzar hacia la constitución de una sociedad de alta responsabilidad donde cada uno sea un "gobernante" responsable en el ámbito de su competencia y donde la discriminación, el abuso, la pobreza y las tendencias autoritarias sean excluidas.

La responsabilidad se da cuando nos hacemos cargo de las consecuencias de nuestras acciones y la libertad se da cuando nos hacemos cargo de si queremos o no las consecuencias de las mismas. La responsabilidad y la libertad deberán ser las bases de una nueva cultura.³³

Esto supone, entre otros aspectos, el respeto estricto de los compromisos asumidos en todos los ámbitos de las relaciones sociales, económicas y políticas.

El respeto al legítimo otro no significa simplistamente la búsqueda de consensos fáciles; exige el reconocimiento, aceptación y respeto de la existencia de lo diferente, lo cual liberaría la discusión del conflicto emocional con el "enemigo" sustituyéndola por el conflicto en el ámbito de las diferencias cognoscitivas y de intereses.

No basta, si bien es necesario, la jerarquización del mercado

posible –como potenciador de la organización racional de la empresa– para crear, mantener y ampliar las ventajas competitivas, ni tampoco basta redefinir el Estado imprescindible para cubrir, entre otras, las fallas del mercado.

Sólo la imprescindible redefinición de la sociedad en su conjunto, lo que exige una reconversión cultural, social, económica y política, permitirá lograr algunos de los objetivos principales de una estrategia de desarrollo, tales como:

i. asegurar una cohesión social mínima y el sentimiento de comunidad que sustenta los procedimientos democráticos, evitando que se pretenda ordenar la vida social mediante dictaduras;

ii. promover cambios estructurales en el sistema económico, tendientes a la reinserción internacional de la producción dotando a la misma de la flexibilidad necesaria para adaptarse a las modificaciones del mercado mundial mediante la incorporación de los avances en ciencia y tecnología, que a su vez, permitan aumentos sustantivos de la productividad y la calidad, reduciendo los costos de producción;

iii. transformar las estructuras y funciones del Estado para superar el clientelismo, el corporativismo, la búsqueda de rentas y la corrupción, que han incidido en la baja de la productividad de los trabajadores públicos y en el uso ineficaz e ineficiente de los recursos del Estado;

iv. invertir en la formación de capital humano, el desarrollo científico tecnológico y la creación de infraestructura para poder ingresar creativamente al mundo de las innovaciones;

v. proteger –a nivel nacional y regional– en forma imprescindible y legítima a sectores afectados por la competencia desleal de productos subsidiados; es fundamental evitar que la apertura externa continúe dismantelando la estructura productiva, en particular la agroindustrial;

vi. expandir todos los servicios públicos que permitan compensar las situaciones inequitativas que genera el mercado, teniendo especial cuidado en que las subvenciones sean brindadas fundamentalmente a los más necesitados y no –como ha sucedido en gran medida hasta ahora– a las capas medias.

En síntesis, se trata de lograr una alternativa viable para nuestro país en el mundo de la globalización y en el marco del Mercosur. Alternativa que debe basarse en una "imagen-objetivo de país" socialmente acordada y en una estrategia de desarrollo donde se subordine el mercado y el Estado a las decisiones de una sociedad

Repensar la izquierda

democrática. Considerando como tal, aquella que teniendo un tejido social organizado con actores representativos, disponga de la capacidad para establecer: por un lado, límites extraeconómicos al uso inadecuado de la acumulación de capital que genera el mercado; y por otro lado, límites, a través de los mecanismos participativos y descentralizados, al dominio estatal.

Bibliografía

- Antonio, Elias. "Neoliberalismo en qué consiste y cómo enfrentarlo", en *Debates y Propuestas* N° 3. IFO- Trilce, 1995.
- Arocena, Rodrigo. *Competitividad ¿hacia donde puede ir Uruguay?*. CIESU-Trilce, 1996.
- Banco Central. *Boletín estadístico* Nro. 184; marzo de 1996.
- Banco Interamericano de Desarrollo. Informe Anual 1994.
- Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial 1993, 1994, 1995.
- Camdessus, Michel. "Vivir en la ciudad global", *Capítulos* 45, SELA, 1996.
- CEPAL. "Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1995", 1995.
- CIESU. *La competitividad de la economía uruguaya y la política del nuevo gobierno*. Documento de Trabajo "Competitividad sistémica e innovación en Uruguay", mayo de 1995.
- De Sierra, Gerónimo. *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal*. Nueva Sociedad, Venezuela, 1994.
- Instituto Fernando Otorgués. "Inserción internacional y competitividad: algunas reflexiones" en *Políticas de Estado: Estrategias de mediano y largo plazo*. Trilce-IFO, 1993.
- Instituto Nacional de Estadística. Síntesis Estadística. "Actividad y Empleo"; enero de 1996.
- Instituto Nacional de Estadística. Síntesis Estadística. "Precios y Salarios", febrero de 1996.
- Matus, Carlos. *Adiós Señor Presidente - Gobernantes gobernados*. Fondo Editorial Altadir, 1994.
- Moneta, Carlos. "Los espacios de intercambio económico regional, América Latina y el Caribe en la economía internacional", *Capítulos* 31, SELA, 1992.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. "Informe sobre Desarrollo Humano", 1995.
- Ricúpero, Rubens. "La economía mundial y el papel de la UNCTAD", *Capítulos* 45, SELA, 1996.
- Secretaría Permanente del SELA. "Radiografía de la política comercial de América Latina y el Caribe", *Capítulos* 45, SELA, 1996.

Notas

- 1 De acuerdo con el Banco Mundial la proporción de la exportaciones de bienes en relación al producto mundial pasó de 11% en 1980 a 18% en 1995; por su parte si consideramos además a los servicios se pasó en igual periodo de 12.7% a 22%.

- 2 Camdessus, Michel, "Vivir en la ciudad global". SELA, *Capítulos 45*, p. 13
- 3 Instituto Fernando Otorgués, "Inserción internacional y competitividad: algunas reflexiones", 1993
- 4 Un billón es un millar de millones.
- 5 Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1995.
- 6 Banco Interamericano de Desarrollo, Informe Anual 1994.
- 7 Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1995.
- 8 SELA, "Los espacios de intercambio económico regional, América Latina y el Caribe en la economía internacional".
- 9 SELA, "Radiografía de la política comercial de América Latina y el Caribe", *Capítulos 45*, p. 179.
- 10 CEPAL, "Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1995", p. 2
- 11 Ibid. p. 12
- 12 Enrique Iglesias en el informe anual a la Asamblea de Gobernadores del BID en febrero de 1995.
- 13 Moneta, Carlos, "Los espacios de intercambio económico regional", *Capítulos 31*. SELA, Caracas, 1992.
- 14 Banco Interamericano de Desarrollo, Progreso Económico y Social en América Latina - Informe 1994
- 15 PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 1995.
- 16 Banco Interamericano de Desarrollo, *ibid.*
- 17 Ibid, dicha información no incluye a Cuba.
- 18 De Sierra, Gerónimo, *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal*, Nueva Sociedad, Venezuela 1994.
- 19 Ibid. p. 17
- 20 Ibid. p. 21
- 21 Ibid. p. 28
- 22 Ibid. p. 22
- 23 Ibid. p. 20
- 24 Ver Matus, Carlos, *Adiós Señor Presidente-Gobernantes gobernados*, Fondo Editorial Altadir, 1994.
- 25 Banco Central, Boletín Estadístico Nro. 184, 03/1996, Instituto Nacional de Estadística, Síntesis Estadística, Actividad y Empleo, 01/1996, Precios y Salarios, 02/1996.
- 26 CEPAL, Balance preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe, 1995.
- 27 *El Observador*, 26 de marzo de 1996
- 28 De Brum, Julio, "Hacia el equilibrio fiscal", *El Observador*, 10 de junio de 1996.
- 29 CIESU, "Competitividad sistémica e innovación en Uruguay", mayo de 1995.
- 30 *El Observador*, 26 de marzo de 1996
- 31 Ricúpero, Rubens, "La economía mundial y el papel de la UNCTAD", SELA, *Capítulos 45*, p. 21.
- 32 Sanguinetti, Julio María, 22 de julio de 1994 en *El Observador Económico*, p. 3.
- 33 Maturana, M., Emociones y lenguaje en educación y política, Dolmen ediciones SA, Chile, 1990.

Un resumen de las teorías de la Administración

Mario Quintana

Introducción

El proceso de encontrar los caminos para construir el tejido social que requiere una sociedad más justa, más democrática y participativa, implica reflexionar sobre el rol del Estado y la Administración, como forma material de las relaciones entre personas que permiten la convivencia en la vida civilizada. De allí, que la Reforma del Estado no puede quedarse en una Reforma Administrativa más, sino que debe ser una de las palancas fundamentales que impulsen el cambio social.

"Nuestras sociedades necesitan de la Administración, pero no tienen la Administración que necesitan", dice Prats i Catala, "pues la encuentran configurada de modo tal que en lugar de jugar como agente de las transformaciones sociales se convierte a menudo en un factor de bloqueo de las mismas."

"Nos hace falta construir un pensamiento administrativo que ponga por delante la cuestión de lo que la sociedad necesita o demanda de su Administración."

*"En materia tan delicada como son las instituciones, de cuyo correcto funcionamiento depende nada menos que la confianza de los ciudadanos en la acción colectiva, no se puede andar con reformas a la ligera. Las instituciones no son creaciones mecánicas del Derecho y no se pueden cambiar por simples medios jurídicos. Son el producto de la historia concreta de cada país, y se expresan en una serie de equilibrios integrantes de un sistema complejo. Es esa complejidad lo que hace que no puedan ser cambiadas por simple decisión."*¹

Estas son algunas de las preguntas que plantea Bernardo Kliksberg, que son plenamente compartibles:²

“¿Cómo hacer eficiente el Estado actual que presenta niveles limitados de productividad en extensas áreas? ¿Cómo abrir ese Estado y transformarlo en un Estado a tono con las bases del proyecto democrático, en un Estado cercano a la ciudadanía, transparente y dispuesto a la comunicación, al diálogo y al control social?”

“¿Cómo podemos incluso avanzar aun más en los sistemas democráticos y encontrar posibilidades de profundizarlos y orientarnos hacia democracias activas y participaciones?”

“¿Cómo encarar el dramático incremento de la ‘deuda social’ ligado a la crisis económica y a las políticas de ajuste? ¿Cómo salir de la crisis económica, de la deuda social, cómo lograr convertir en hechos reales la voluntad política generalizada respecto a la integración económica y al avance de diversas formas de cooperación entre nuestros países?”

“Entre estos interrogantes cruciales presenta carácter estratégico la pregunta de: *¿Cómo mejorar la eficiencia del Estado? ¿Cómo transformar el Estado actual, que por diversas razones históricas tiene serias limitaciones de capacidad de gestión, en un Estado que esté a la altura del tipo de desarrollos muy imaginativos que vamos a tener que poner en marcha a fines de este siglo y comienzos del siguiente, para poder contestar a algunos de los interrogantes planteados?*”

Las quejas por el funcionamiento de la Administración Pública son una cuestión común hoy en todo el mundo. Se critica la “burocracia”, los trámites interminables, la baja calidad de los servicios prestados y el alto nivel de los impuestos. Algunos acusan de los problemas de la economía al alto intervencionismo estatal, mientras reclaman por mejores servicios de seguridad pública o de salud. Por otros se critica el “clientelismo” a la vez que se reclaman “soluciones” para grupos particulares. Los intentos de Reforma Administrativa en América Latina han conocido una larga historia de frustraciones y fracasos.

Algunos gobiernos han considerado que la eficiencia estatal se logra simplemente con la privatización de las empresas públicas. La figura del funcionario público, en otros tiempos respetada, hoy cuenta con una muy baja consideración de la opinión pública; pocos padres que en su juventud aspiraron a un empleo estatal prefieren para sus hijos jóvenes esta elección.

Pero esta Administración Pública, es el resultado de los intentos de aplicación de las ideas de muchos pensadores valiosos, que

Repensar la izquierda

comenzaron a reflexionar sobre lo que hoy se llama Teoría de la Organización, y en particular de las organizaciones públicas. Así, "el Expediente", los departamentos de Organización y Métodos, los principios de "jerarquía" y de "unidad de mando", la inamovilidad de los funcionarios, los procedimientos rigidamente establecidos, etcétera, fueron respuestas a graves problemas que en su momento existían en los organismos del Estado. Se fueron acumulando reglamentaciones, procedimientos, unidades, en un crecimiento por agregación, donde se mantuvo lo existente junto a lo que se incorporaba.

Vale la pena repasar el desarrollo de estos conceptos, en la medida que nos permita comprender cómo se han ido elaborando a lo largo de los años las ideas utilizadas para explicar el funcionamiento de las organizaciones públicas, y para generar normativas del "deber ser" de las mismas, lo que estimamos necesario para una discusión en profundidad del rol del Estado en la sociedad moderna.

Los orígenes de la Teoría Clásica: la Administración Científica y los Principios de la Administración

F. W. Taylor fue el que comenzó a estudiar sistemáticamente la forma en que se realiza el trabajo (a lo que llamó Administración Científica). Taylor estudió exclusivamente las tareas, sin considerar a los actores que las realizaban más que como elementos mecánicos.

El concepto más importante para la Teoría de la Administración de las ideas de Taylor, es que la planeación de las tareas, su encadenamiento, la manera de ejecutarlas, las herramientas a emplear, el tiempo para realizarlas, etcétera, se podía estudiar, analizar y mejorar por un grupo de expertos, el staff, que adiestraria a supervisores y operarios en las nuevas técnicas, y que éstos *debían ceñirse estrictamente a lo ordenado por los expertos*.

Los aportes de la Escuela de la Administración Científica, en especial al demostrar fundadamente que toda tarea de fabricar y mover productos, así como el trabajo administrativo o de servicio rutinario, podía estudiarse racionalmente y encontrar formas de mejorarla, es en gran parte la causa del formidable aumento de la productividad del trabajo que se ha dado en el siglo XX, que ha multiplicado por cincuenta los rendimientos que se obtenían apenas cien años atrás. Pero además, y posiblemente para el futuro sea todavía más importante, el análisis al detalle de las tareas abre el camino a la automatización, es decir al reemplazo de la fuerza

muscular del hombre por aparatos mecánicos en todas las operaciones rutinarias, lo que posibilita aumentos aun mayores en la producción.

Estos méritos indiscutibles de Taylor y sus seguidores, han sido empañados por dos errores:

- Al considerar a los operarios exclusivamente desde el punto de vista físico, omitió todo el complejo que constituye el ser humano, consideraciones psicológicas, afectivas, emociones, etcétera. Como demostró pocas décadas después el equipo de Elton Mayo al considerar a las personas en su totalidad, se obtienen resultados en lo estrictamente productivo, mucho mejores.

- Al separar las funciones de planeación de las operativas, dividir el pensar del hacer, cometió un error mayúsculo. Si bien es posible que las capacidades de la masa trabajadora de fines del siglo XIX, en su inmensa mayoría analfabeta y casi totalmente no calificada, pudiera explicar el origen de la idea, mantenerla cuando se contó con una fuerza de trabajo infinitamente más capacitada llevó a un derroche de potencialidades enorme, del que no se comenzó a tener conciencia hasta el último cuarto de este siglo.

En la Administración Pública, la influencia de Taylor se ha manifestado en la aplicación de la división del trabajo, la proliferación de las unidades de Organización y Métodos, los manuales de descripción de tareas, en resumen, en el intento de aplicar el modelo de la línea de producción en serie al trabajo administrativo.

Al francés Henri Fayol se le suele considerar como el fundador de la Teoría Clásica de la Organización. Consideraba que una buena gestión administrativa cae dentro de ciertos parámetros que pueden ser estudiados y analizados, y realizó esto sistemáticamente.

Fayol enunció lo que llamó principios de Administración, con una precisa definición:

"Prefiero la palabra principios a fin de evitar en lo posible la idea de rigidez, pues no hay nada rígido ni absoluto en el campo de la administración; todo es cuestión de grado. Un mismo principio rara vez se aplica dos veces en la misma forma, porque debemos tener en cuenta las circunstancias diferentes y cambiantes en los seres humanos que son a la vez distintos y mutables, y porque además es preciso considerar otros elementos variables. También los principios son flexibles y pueden ser adaptados para atender cualquier necesidad; todo es cuestión de saber cómo aplicarlos."

Los "principios", tales como los de división del trabajo, unidad de mando, unidad de dirección, ordenamiento jerárquico y autoridad

Repensar la izquierda

tuvieron una gran influencia entre los teóricos y prácticos de la administración, y fueron numerosos los intentos de hallar el conjunto de "principios universales" que, al igual que en la física o en la química, pudieran permitir deducir a partir de ellos la "organización ideal".³

El conjunto de los conceptos de Taylor y Fayol, encontrará su síntesis teórica en el modelo de "organización burocrática" que planteó Max Weber, que fue adoptado por las organizaciones públicas en forma generalizada. Pero si Fayol llegó a considerar que los organismos públicos eran del mismo tipo que las empresas privadas, sólo que más grandes, y que por lo tanto los "principios" también les eran aplicables, ya otros pensadores reflexionaban sobre las implicancias que la Política tenía sobre los mismos.

La tesis de Wilson: Política y Administración

Woodrow Wilson definió a principios de siglo que la Política y la Administración son conceptos diferentes y que debían ser estudiados por separado.

Originado en los abusos de los políticos que, llegados al poder, lo utilizaban descaradamente en su provecho y el de sus amigos, planteó una tajante separación entre los políticos electos y el aparato administrativo constituido por funcionarios de carrera, que sería una salvaguardia para que los bienes públicos no fueran un botín de los gobernantes.

"Para terminar con el uso de los empleos oficiales como recurso político clientelístico, se crearon sistemas de Administración Pública, con exámenes escritos, escalas rigurosas de sueldos y protección contra la arbitrariedad en la contratación o el despido... Para limitar el poder de los caudillos políticos, dividieron las funciones de gestión, adjudicaron cargos de gran responsabilidad sin consultar a los alcaldes ni a los gobernadores. Para mantener la Administración de los servicios públicos libres de la influencia de los políticos, nombraron profesionales completamente independientes de los políticos y que dirigieran con eficiencia y estilo", dicen Osborne y Gaebler.⁴

"En otras palabras, la sociedad se embarcó en un gigantesco esfuerzo de control que penetró en el gobierno, a fin de evitar que los políticos y los burócratas hicieran nada que pudiera poner en peligro el interés o la hacienda pública... Esto significó una limpieza de muchos gobiernos, pero al resolver una serie de problemas, planteó otros. Al poner dificultades al robo del dinero público, se ha hecho

prácticamente imposible *administrarlo*... Al intentar controlarlo prácticamente todo, nos hemos vuelto tan obsesivos con las normas según las cuales han de hacerse las cosas –regulando los procedimientos y controlando el gasto– que ignoramos los *resultados*.”

En cierta medida, con mayor o menor éxito para evitar los casos extremos de corrupción, este concepto fue aplicado en casi todo el mundo y las consecuencias han sido similares en la mayoría de los casos.

Wilson defendía además que en el nivel político se adoptaban las decisiones, y que la función de la Administración era implementar las mismas. Esta tesis es desbordada por la realidad, en la medida en que las operaciones administrativas implican la elección entre diferentes opciones que nunca llegan a estar definidas por las decisiones políticas, y, a la vez, los elementos de información que se suministran al sistema político por parte de la Administración, tienen ciertamente una gran importancia para el resultado de la decisión que se adopte.

La burocracia

Contrariamente al concepto peyorativo que hoy generalmente se tiene de la palabra, Max Weber, hacia comienzos del siglo, construyó un modelo de organización ideal, para el funcionamiento en la sociedad moderna. Le llamó burocracia y, según su concepción, aseguraría la optimización de la operativa de la administración, basada en la racionalidad, la mejor utilización de los recursos, y la eficacia resultante de que las acciones de los individuos se coordinaban para la obtención de un fin común.

“La razón decisiva del progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad puramente técnica sobre cualquier otra forma de organización...”

Precisión, velocidad, ausencia de ambigüedad, ...reducción del conflicto y de los costos materiales y personales: todo esto llegó a su óptimo en la organización estrictamente burocrática.”⁵

Es interesante citar algunos de las principales características de la organización burocrática tal como la califica Weber.

a. La organización burocrática se basa, en primer lugar, en la eficacia de la autoridad disciplinada formalmente.

b. Todo complejo de normas jurídicas consta, en esencia, de un sistema de reglas abstractas: la administración es la actividad que permite la aplicación de dichas reglas a cada uno de los casos concretos.

Repensar la izquierda

c. La persona que representa la autoridad así constituida ocupa de hecho una oficina, un cargo provisto de poderes y deberes sancionados por la norma jurídica. La obediencia a semejante autoridad, por tanto, no es obediencia a la persona, sino al orden entendido en sentido impersonal tal y como procede de las series de atribuciones conferidas a la oficina.

d. Las secciones que componen una organización administrativa actúan dentro de las respectivas esferas jurisdiccionales, que fijan oficialmente su competencia.

e. La organización de estas oficinas obedece al principio de las jerarquías y, por ello, cada sección de grado inferior permanece bajo el control y la supervisión de la sección que se encuentra en el nivel inmediatamente superior en la escala jerárquica.

f. La ejecución de las funciones de una oficina puede ser de naturaleza técnica y requerir por ello un determinado adiestramiento, de lo que se deriva que solo los individuos a los que se ha dado semejante adiestramiento pueden aspirar a dicho empleo y siempre que la prueba de contrastes de sus específicas cualidades haya resultado positiva.

g. Las componentes de una oficina administrativa no pueden disponer de los medios materiales necesarios para desarrollar su actividad como si fueran propios, ya que la propiedad de estos bienes reside en la organización, y sus componentes deben responder del uso de dichos bienes.

h. Los actos administrativos, las decisiones y cualquier otro tipo de manifestación de voluntad de contenido normativo asumen una forma escrita y como tales deben ser archivados (el expediente).

Conviene resumir algunas de las características que Weber atribuyó a cualquier organización de tipo burocrático. El subrayó principalmente el aspecto normativo y la legitimación; concedió, por consiguiente, el predominio al aspecto formal, distinguiendo en todo momento el empleo y los atributos del mismo de la persona que ejercía las funciones; análoga importancia atribuyó al concepto de jerarquía y, como consecuencia, al principio de la unidad de mando. Su concepto de autoridad es impersonal, en el sentido de que los dos términos de la relación no son personas sino órganos.

Aparecen como muy interesantes los criterios que Weber aplica a los componentes de la organización de tipo burocrático, sobre la base de los atributos de éstos. Entre tales criterios recordamos:

a. La libertad personal de cada uno de los funcionarios está subordinada únicamente a los deberes propios de su oficina, que son de tipo impersonal.

b. La organización de los individuos se hace a través de la jerarquía de las oficinas, perfectamente definida.

c. La existencia de una determinada esfera de competencia, legalmente atribuida a cada oficina.

d. La naturaleza contractual de la relación entre el aspirante al empleo público y la Administración, así como la consiguiente afirmación de una voluntad libre en los contrayentes.

e. Selección de los candidatos en base a los requisitos profesionales poseídos y comprobados a través de exámenes y valoración de títulos.

f. Retribución en dinero, mediante sueldo y, en la mayor parte de los casos, reconocimiento del derecho a pensión. Sólo en casos especiales el ente-dador de trabajo puede rescindir el contrato mientras que el funcionario conserva la facultad de hacerlo en cualquier momento. Los sueldos se miden de acuerdo con el grado ocupado en la jerarquía y, a tal criterio puede añadirse el de la naturaleza de las funciones desarrolladas y otros coeficientes relacionados con el estado social del funcionario.

g. Predominio o exclusividad del empleo público respecto a otras eventuales ocupaciones del sujeto.

h. El empleo público como base para el desarrollo de una carrera, mediante un sistema de ascensos por antigüedad o por mérito, o por los dos sistemas, precedidos de juicios o notas de calificación.

i. Prohibición de usar su oficina como cosa propia; bajo ningún título puede cederla o recibirla mediante transferencia de bienes.

j. Subordinación del funcionario a una rígida disciplina y control en su conducta en la oficina.

El tipo ideal de burocracia, según Weber, se basa en un sistema de reclutamiento de base muy amplia respecto al comienzo de la carrera y tomando en consideración como mérito los requisitos profesionales de cada uno; y, posteriormente, se recurre a otro criterio en el que los empleados que ocupan los grados más altos de la jerarquía son seleccionados exclusivamente por promoción; los pertenecientes a una organización burocrática se juzgan, en suma, como personal cuya carrera profesional se desarrolla más o menos completamente dentro de la organización. Así, el ideal weberiano de burocracia se identifica casi con el sistema de la carrera del empleo público.

De hecho, el mismo Weber advierte en sus escritos que se ha inspirado en la organización burocrática del Estado Mayor prusiano, en una gran sociedad por acciones de fines del siglo XIX, cuya

actividad industrial se desarrollaba sin interferencias por parte de los sindicatos de trabajadores y, finalmente, en un partido político totalitario.

El esquema weberiano entusiasmó a su autor, hasta el punto de afirmar que "la experiencia tiende a demostrar en todas partes que el tipo burocrático de la organización administrativa –la llamada burocracia monocrática– constituye, desde un punto de vista estrictamente técnico, un instrumento de gran eficacia administrativa y, por ello, un medio entre los más racionales para el ejercicio de un control imperativo sobre los seres humanos. Es un tipo que supera todos los demás en cuanto a precisión, estabilidad, cohesión de su sistema disciplinario y garantía de confianza".⁶

Pese a que los conceptos de Weber presentan una serie de limitaciones, como veremos en la crítica de la Teoría Clásica, este modelo se extendió por todo el mundo, en grandes empresas privadas y casi universalmente en las organizaciones estatales.

Los resultados de la Teoría Clásica

La Administración Pública de hoy ha sido moldeada por el pensamiento de la Teoría Clásica. Vale la pena preguntarse por los resultados. Por una parte, es posible que los abusos más considerables del uso del gobierno para fines e intereses particulares de los gobernantes (el Estado "botín"), hayan sido relativamente controlados. Los casos de corrupción que continúan existiendo, son cosa menor ante expresiones que se atribuyen a un Presidente del siglo pasado: "la caja del gobierno y la de mi casa son la misma", que muestra cómo se hacía el manejo de la Hacienda Pública. Pero la rigidez de las operaciones administrativas, su desoladora falta de eficacia, su ineficiencia crónica, son la otra cara del fenómeno.

Si se reflexiona sobre la organización ideal que surge de la Teoría Clásica, aparecen inmediatamente una serie de rasgos típicos y negativos de su funcionamiento:

1. El alto grado de impersonalidad conferido a la organización no toma en cuenta las ventajas que se derivan de las relaciones entre los componentes de la misma, así como entre éstos y las personas extrañas a la organización, lo que acarrea un efecto negativo sobre la moral de los que trabajan.

2. El cargar el acento sobre la autoridad y sobre la jerarquía anula los canales de comunicación dentro de la organización, especialmente de aquellos que van hacia arriba.

3. Atender principalmente a la estructura formal tiende a crear un vacío muy importante en las relaciones sociales, entre el individuo y el grupo a que pertenece, con el consiguiente daño para la moral y para la eficacia del sistema de comunicación.

4. Cargar el acento en la formación técnica y en las aptitudes técnico-profesionales debería completarse con la consideración de otros factores, como las aptitudes humanas y sociales del sujeto, la iniciativa y la honradez del mismo.

5. El confiar excesivamente en los reglamentos y en la rutina del trabajo degenera en la formación de prácticas inútiles y complicadas.

6. El confiar en el sistema de las promociones, que a su vez se relacionan con el conformismo y con las normas dictadas por exigencias burocráticas, la "meritocracia" conduce a la pérdida de todo tipo de iniciativa, de toda nueva idea.

7. Por todas estas razones una organización fuertemente burocratizada se opone a cualquier innovación. Esto significa que se hace insensible a las exigencias de cambio, a las nuevas necesidades del ambiente que la rodea.

8. Cargando el acento sobre la estructura formal, sobre la jerarquía, sobre la perfección de los instrumentos técnicos, los componentes de una organización semejante tienden a dar primacía en su pensamiento y en sus acciones a los modos de ejecución del trabajo más que al contenido del mismo, a los medios más que a los fines, a las técnicas más que a los objetivos para los que están y a los que deben servir.

En cierta forma, parecería que los intentos por modernizar el Estado se han guiado por hacer "más de lo mismo", tratar de aplicar con detalle todas las características de la organización burocrática, hacer más eficientemente aquellas tareas completamente inútiles, respetar con precisión las normativas obsoletas, insistir en las modificaciones de organigramas en el papel, pretender que los agentes se comporten como indican los manuales.

Pero por otra parte, tampoco han resultado los intentos aislados de tener en cuenta las relaciones humanas, derivados de la escuela del mismo nombre.

Hacia 1930, a partir de los famosos experimentos de Hawthorne, un grupo de investigadores dirigido por Elton Mayo fundó la misma, que amplió en forma considerable el campo de estudio de los teóricos de las organizaciones.⁷

Esta escuela hizo resaltar la importancia de los aspectos psicológicos de las personas, sus emociones y afectos, que influyen en sus

Repensar la izquierda

actitudes para con la organización y el trabajo. Comprobaron empíricamente que la atención que se prestara a estos aspectos tenía una relación estrecha con los resultados de la producción.

También llamó la atención sobre la existencia de la "organización informal", la trama de relaciones entre los trabajadores que no está contemplada en el organigrama de las empresas, pero que tiene una función decisiva para la realización del trabajo.

Más tarde, tanto Mc. Gregor con sus conocidas Teorías X e Y del comportamiento organizacional,⁸ y Maslow con su jerarquía de necesidades,⁹ ampliaron las ideas de la Escuela de RRHH, y muchos desarrollos actuales, como el concepto de "empowerment" pueden considerarse como sus herederos.

El aporte de la misma, con ser importante, introdujo algunos elementos nuevos y peligrosos. Si los seguidores de Taylor pretendían manipular a las personas como simples artefactos mecánicos, la escuela de la RRHH no siempre resistió la tentación de manipularlas por otros medios, ahora afectivos y emocionales. Si antes eran los especialistas de organización y métodos los únicos que tenían legitimidad para establecer el "one best way" para realizar las tareas, ahora serían los psicólogos "fuertes" que establecerían cuáles eran las necesidades afectivas que debían atenderse de obreros, empleados y administradores, cambiando una manipulación por otra. Finalmente, se siguió ignorando la compleja trama de relaciones que se establece en el trabajo.

Los nuevos enfoques

Esta situación se tornó insostenible, y nos conduce a preguntarnos por la superación de la Teoría Clásica, por los caminos que transitó la ciencia de la administración y por las cuestiones pendientes en la actualidad.

Hacia la década del cincuenta, la Administración tuvo un amplio desarrollo como disciplina, a la vez teórica y de aplicación práctica, al pretender hacer funcionar las organizaciones sobre los principios de la Teoría Clásica, se empiezan a encontrar numerosas inconsistencias, imposibles de explicar.

Se ponen en cuestión los "Principios" organizacionales, y se cuestionan, desde nuevos enfoques, los instrumentos utilizados. El aumento del gasto público, lleva a prestar atención al rendimiento de los recursos asignados. Nuevos conceptos, como productividad, eficacia, eficiencia, se incorporan a la Administración Pública. Veamos los caminos que se han abierto.

La orientación errónea por el presupuesto

El problema de la productividad de la Administración Pública es un tema recurrente. Las quejas sobre los malos servicios, el uso ineficiente del gasto público, etcétera, se multiplican. La problemática es similar: un crecimiento de los costos que no es acompañado por resultados comparables.

Hace algunas décadas podía discutirse si estas actividades requerían administración, si un Ministerio, una Universidad o un hospital debía preocuparse por algo más que la función entendida, pero hoy esta cuestión está resuelta definitivamente, las mismas instituciones adoptan conceptos y métodos de la administración empresarial en sus actividades. Sin embargo, las críticas hacia su desempeño son cada vez mayores.

Las explicaciones más populares de esta crisis son tres:

- sus gerentes no tienen espíritu empresarial
- necesitan mejores hombres
- sus objetivos son inalcanzables.

Son tres explicaciones sencillas y todas y cada una erróneas. Veamos porqué.

1. Se afirma y se repite que las instituciones públicas rendirán si se las administra con sentido empresarial. Es la receta equivocada, producto de un diagnóstico erróneo.

Las instituciones de servicios tienen problemas de rendimiento precisamente porque no son empresas. En Uruguay, cuando decenas de exitosos hombres de empresa debieron administrar instituciones públicas lograron poco o nada en mejorar los rendimientos.

La aplicación del criterio empresarial a las instituciones de servicios fracasa, entre otras causas, porque: a. la medida común de la empresa, es decir, el resultado de pérdidas y ganancias, no es aplicable; b. no existe un rendimiento mínimo que se defina fácilmente para las instituciones de servicios; c. la multiplicidad de objetivos y las diferentes "clientelas" a que deben atender estas instituciones y d. a que generalmente en el caso de las instituciones de servicios públicos operan en régimen monopólico y deben atender prioridades sociales de las personas que no pueden pagar por sus servicios.

Pero fundamentalmente, la medida del rendimiento en las instituciones de servicios no puede ser la minimización de los costos únicamente, pues el gran problema debería ser centrado en producir los resultados que se requieren, es decir, actuar con eficacia. Hay muchos ejemplos de fracasos porque se hace muy eficientemente lo

Repensar la izquierda

que no se requiere, se actúa muy ineficazmente. Un caso típico son aquellas metas donde se establece: "tramitar tantos expedientes", sin considerar si se justifican esos trámites y si las decisiones tienen realmente valor.

2. La segunda explicación popular se refiere a la supuesta necesidad de disponer de un mejor personal. Múltiples observaciones demuestran el error de esta explicación. Aparte del hecho ya señalado de la actuación de hombres exitosos del sector privado en el sector público con escasos resultados, se da la inversa, personas que pasan al sector empresarial y son exitosas. En segundo lugar, el análisis del sector público uruguayo muestra que el grado de instrucción formal del funcionariado es notoriamente más alto que el del sector privado. El tercer argumento es el ejemplo que presenta Drucker,¹⁰ sobre el servicio público francés, (cuya "alta gerencia" está constituida por una "élite" de altísima calificación –los politécnicos–) y los magros rendimientos de esos servicios, lo que no es obstáculo para el exitoso desempeño de esos mismos hombres cuando pasan al sector empresarial.

3. La última explicación parece la más plausible a primera vista: sus objetivos son inalcanzables, "intangibles", y lo mismo sus resultados. Pero Drucker anota bien que la definición del "carácter real de una actividad empresarial" siempre es inalcanzable, tanto en el caso de una empresa como en las instituciones de servicios. Cita la definición de Vail para la Bell ATT: "nuestro negocio es el servicio prestado al cliente", que son abstractos y generales, al igual que: "lograr el desarrollo nacional", o para las escuelas "el desarrollo de la personalidad integral del niño".

La misión, los objetivos más generales, deben traducirse en metas concretas, ya sea "lograr que el 95% de los niños en tercer grado lean correctamente", "construir tantas viviendas en cinco años" o "crear tantos miles de empleos en este periodo de gobierno".

Las explicaciones deben buscarse por otro lado. Los psicólogos del trabajo y los sociólogos de organizaciones nos han enseñado que: las personas se comportarán de acuerdo a los estímulos que han aprendido en su experiencia en la institución: premios y castigos vívidos como resultado de sus acciones.

En la actividad empresarial, la compañía debe ganarse su ingreso y para eso debe encontrar clientes que estén dispuestos a pagar por sus bienes o servicios. Esto es precisamente lo que las orienta a sus resultados: si sus clientes no están satisfechos con los productos de la empresa no pagarán por ellos y la empresa probablemente

desaparecerá. Esto es así en todos los casos en que haya alguna forma de competencia.

En cambio, las instituciones de servicios, en particular las del sector público, obtienen su ingreso a través de la asignación del presupuesto. Este hecho marca la diferencia fundamental entre ambos, y es curioso que los economistas no hayan reparado en el mismo.

Esta asignación presupuestal orienta equivocadamente a la institución de servicios. Veamos algunos testimonios:

- C. Lefort escribe: "La medida del *estatus* de un funcionario es el número de secretarios y de empleados que dependen de él, el número de teléfonos y de máquinas que tiene en su servicio, y de un modo general, la importancia de los fondos consagrados al terreno que organiza. En cada ocasión favorable tratará de extender su zona de poder, en cualquier caso tratará siempre de conservarlo".¹¹

- Hebert Simon: "Hay presupuestos que se determinan otorgando a cada departamento un porcentaje de lo que pide, quien más grita sale mejor parado".

"Tanto su salario como su poder están relacionados con el volumen de la unidad que él administra. El crecimiento de la organización ofrece a él y a sus empleados aumentos de salarios, ascensos y la oportunidad de ejercer responsabilidad. Un amplio presupuesto le permitirá emprender actividades que despertarán el interés y la admiración de sus iguales."

"Inversamente, el fracaso de la organización o la disminución de su presupuesto puede significar reducción de salario, pérdida de poder, etcétera."

Esta es una queja administrativa universal. "El presupuesto es inadecuado."

¿Qué informe se ha publicado que no incluya alguna recomendación del estilo de la siguiente?

"La recomendación principal y muy urgente, en el momento de cerrar este año, es la de que se aumente el personal."

En los informes de cumplimiento de metas y objetivos, presentados con las Rendiciones de Cuentas, las expresiones de este tipo son comunes:

"Difícilmente pueden cumplirse los objetivos quinquenales en virtud de los grandes recortes presupuestales".

"Los recortes presupuestales han afectado la concreción del objetivo."

"La meta presupuestada no se alcanzó por la falta de recursos económicos y de medios."

Repensar la izquierda

"Los rubros asignados fueron insuficientes."

"Estos objetivos no se pudieron realizar debido a que no se contó con el dinero suficiente, ni con el personal suficiente ni con vehículos en condiciones."

Esta es sólo una muestra de las anotaciones de este tipo, algunas de ellas se encuentran repetidas textualmente varias veces, y hay decenas del mismo tenor.

Anke Freibert lo señala así, al comentar los fracasos en la implantación del PPBS:¹² "Los ahorros son 'premiados' aun con mayores recortes, mientras mayores gastos llevan a mayor provisión de fondos." "Los nuevos sistemas presupuestarios permiten más fácilmente que los anteriores que la asignación de recursos dependa principalmente de la persona que defiende un programa, más que del contenido en sí del programa."

En la instancia presupuestal las unidades se orientan a lograr ampliar los recursos que se les asignan, ya que del resultado que obtengan en esta distribución resultarán las recompensas que reciben, más allá de la eficacia de su gestión. Nótese además que no se trata sólo de mejoras salariales, ni de compensaciones personales: tienen que ver con el "estatus" de la unidad.

Cuando el ingreso se obtiene por medio de la asignación presupuestal, las unidades han aprendido por su experiencia vivida que las recompensas (y castigos) vendrán si se logra ampliar (o no, si se reduce) el monto asignado. Así es que su acción estará orientada más que por lo que significa su contribución o su servicio al usuario, por las acciones que le permitan aumentar su presupuesto.

No siempre esto es negativo, basta recordar los ejércitos medievales que obtenían sus recursos por correrías y pillajes, así como los piratas de los mares en los siglos XVI y XVII, actividades que fueron "estatizadas" con la creación de los ejércitos y las marinas nacionales.

Pero debería ser un componente de valor colocar en el centro de la actividad de las unidades las cuestiones de cuál es su contribución, cuál debe ser su aporte: en definitiva, cuál es su misión.

Y por esto mismo, entre otras razones, el Presupuesto por Programas, el Presupuesto Base Cero, y muchos intentos de racionalización de gastos, encuentran tan enormes dificultades para llevarse a la práctica y generalmente fracasan transformándose en un nuevo ritual.

La racionalidad limitada, la teoría de sistemas y el enfoque de contingencias

El concepto de "racionalidad limitada", elaborado por H. Simon,¹³ plantea que los tomadores de decisiones, no se proponen llegar a una solución óptima, sino que aceptan la primera opción "satisfactoria" que encuentran. El planteo hace hincapié no solamente en la dificultad de conocer todas las variables para llegar a la optimización de la solución, sino también en la situación de "estrés" que representa para el tomador de decisiones encontrarse en la indefinición. A partir de estas ideas, ya no fue posible imaginar que se podía encontrar el "one best way" para tomar las decisiones administrativas, lo que abrió camino a nuevas búsquedas.

Simon también se preguntó quién era "el cliente" de la Administración, en la búsqueda de la respuesta de a quién se debía contemplar prioritariamente en las decisiones que tomara el aparato estatal. Su respuesta fue que "en la Administración Pública, la responsabilidad final de la determinación de los objetivos descansa en el cuerpo legislativo". La lógica de que los representantes de la ciudadanía son los que determinan los objetivos del proceso administrativo, implica, aunque Simon no lo reconozca, el alejamiento del ciudadano común, del usuario, respecto a las decisiones del aparato estatal.

Otro de los conceptos que tiene mayor incidencia en el pensamiento administrativo actual es el enfoque de sistemas. Este enfoque considera a las organizaciones como un sistema unitario, conformado por partes (subsistemas) interrelacionadas entre sí y con el ambiente externo (sistema abierto).¹⁴

Dos conceptos principales son el de *sinergia*, que define que el todo es más que la suma de las partes, como resultado de sus relaciones mutuas, y el de retroalimentación, que resulta la clave del control del sistema, ya que a partir de la información de los resultados permite encarar las correcciones necesarias para obtener los objetivos buscados.

El enfoque de sistemas permite una visión de la dinámica de las organizaciones, de cómo son afectadas por los cambios del entorno y de las relaciones entre sus partes, que permiten potenciar sus capacidades, o, por el contrario, destruirse en conflictos internos. A la vez, la retroalimentación permite explicar el proceso de aprendizaje de la organización, que le permite asimilar o adaptarse al medio ambiente. Permite también planear las acciones y anticipar las

Repensar la izquierda

consecuencias de las mismas, como asimismo entender las eventuales consecuencias no previstas que puedan ocurrir.

Conforme al enfoque de contingencias (a veces también llamado situacional) la función del administrador consiste en identificar cuáles técnicas, en determinada situación y en un momento y circunstancias particulares, contribuirán a la obtención de las metas de la organización.

Ante un problema planteado, la pregunta a formularse es: ¿Cuál método dará mejores resultados en este caso?

El enfoque de contingencias acrecienta el de sistemas, enfocándose en el detalle de las relaciones entre las partes, buscando definir aquellos factores que son cruciales para un aspecto o una tarea específica, y aclarando las relaciones funcionales entre los factores que intervienen. Sus partidarios lo consideran como la rama principal del pensamiento organizacional en la actualidad.

Ante las críticas de que no hay demasiados aportes nuevos, ya que muchas de sus observaciones vienen desde Fayol, que advertía que los "principios" de la administración decían aplicarse con flexibilidad, ellos contestan que muchos de los teóricos clásicos olvidaron las recomendaciones prácticas de Fayol y otros, y se dedicaron a intentar descubrir los "principios universales" que puedan aplicarse en cualquier situación. Y resulta bastante conocido que cuando los administradores en funciones aplican estos principios, tienen duros golpes contra la realidad.

En síntesis, el enfoque de contingencias advierte a los administradores las zonas oscuras y las complicaciones de cualquier situación real e intentan identificar sobre qué factores se puede incidir en forma activa para funcionar mejor en un caso particular. La discusión acerca de si es sólo un desarrollo del enfoque de sistemas o una corriente diferente, no parece relevante, porque sin duda ambas son consideraciones complementarias que es necesario tomar en cuenta.

La burocracia según Crozier y según Oszlak

Michel Crozier, en su ensayo *El fenómeno burocrático*, hace resaltar la importancia del hecho que las acciones de los individuos en las organizaciones son, en esencia, contingentes, que pueden ser o no, o darse de otra manera, por lo que es imposible dirigir las rigidamente desde la cúspide. Agrega a esto que los actores persiguen sus propios fines estratégicos dentro del juego en que participan, que eventualmente no coinciden con los fines proclamados por la orga-

nización y con el rol que se espera que protagonicen. En estos juegos por lograr ampliar sus posiciones de poder, los actores cuentan como elementos más importantes su conocimiento y dominio de las *fuentes de incertidumbre* existentes, que son las que determinan el resultado del juego.

Crozier insiste en la necesidad de considerar las organizaciones como sistemas complejos, cuyos resultados no pueden ser predeterminados, sino que son producto de la cooperación mínima entre *agentes libres* que persiguen sus propios objetivos, por lo que no resulta extraño el fracaso de las tentativas de reestructuras que no toman en cuenta estos factores. Pero si bien no es posible la determinación "a priori" de los resultados, es posible por medio del análisis estratégico, encontrar los recursos, principalmente las capacidades humanas de que se dispone y potenciarlos para la acción cooperativa.

Hace ya más de veinte años, Oscar Oszlak también criticó la teoría clásica o "paradigma formalista", y esbozó un modelo de funcionamiento del aparato estatal.¹⁵ Señala entonces que: "El ámbito de competencia y acción de la burocracia estatal puede concebirse como una *arena de conflicto político*, donde se materializan procesos históricos a través de complejas articulaciones que tornan imprecisos los límites entre Estado y sociedad civil y aumentan la heterogeneidad de la burocracia." ... Observando "la naturaleza de sus articulaciones, los criterios de legitimación de su existencia y de su pretensión de establecer vínculos institucionalizados con el conjunto de la sociedad" distingue tres roles que desempeña: "1. un *rol sectorial*, como actor 'desgajado' del Estado, que asume frente a éste la representación de sus propios intereses como sector; 2. un *rol mediador*, a través del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en favor de sectores dominantes, 3. un *rol infraestructural*, proporcionando los conocimientos y energías necesarios para el cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del Estado".

"El 'balance' final no es el resultado ni de una racional programación ni de una distribución al azar, sino del enfrentamiento, de la lucha política alrededor de la asignación o reasignación de recursos escasos entre actores sociales portadores de intereses conflictivos y contradictorios. Lo dicho replantea, desde otro ángulo su carácter de crucial arena de conflicto para dirimir cuestiones socialmente vigentes."

Repensar la izquierda

Un primer resumen y varios interrogantes

Algunas cuestiones que se plantean para la Administración Pública Democrática, están en el corazón mismo de la definición. Si es incompleta la concepción de Weber por ignorar que las acciones de los hombres son esencialmente contingentes, y la de Wilson porque además no afronta las relaciones entre Política y Administración, que no pueden encararse como conceptos divorciados sino íntimamente ligados, nos encontramos ante la necesidad de formular nuevos modelos.

La pregunta clave es ¿cómo asegurar que las decisiones políticas –representativas de la opinión democrática de la ciudadanía– se traduzcan efectivamente en las acciones de la Administración? De alguna manera, tanto Wilson como Weber en sus modelos, por lo menos podían identificar los responsables –esto es, los jerarcas administrativos– de que hubiera congruencia entre decisiones políticas y acciones administrativas. La teoría moderna de las organizaciones, que ha encontrado la existencia de una dinámica interna en las mismas que excede en mucho cualquier visión simplificada de los fenómenos, no tiene respuesta definitiva para la cuestión.

La reflexión no sería tanto sobre *¿Qué Estado queremos?*, sino acerca de *¿cuál es el Estado necesario?*, *¿con qué recursos concretos y con qué recursos potenciales, los humanos principalmente, se cuenta?*, y *¿cómo se puede lograr su acción efectiva?*

Debería comprenderse la imposibilidad para realizar la transformación que requiere la Administración Pública por medio simplemente de mecanismos jurídicos o de reestructuras de organigramas. La participación de los actores, y en el caso del Estado, se trata de toda la sociedad, es imprescindible en la tarea de lograr avances cualitativos en esta dirección.

La función de articular a los actores, públicos y privados, debe ser responsabilidad del Estado, cuyo rol en este carácter es insoslayable, en la medida que es él quien fija las reglas de convivencia de la sociedad. Pero además, esta articulación es la manera en que se pueden liberar las fuerzas de las personas y organizaciones, que de otra manera no se concretarían en acción, generando así los recursos necesarios que de otra forma serían siempre insuficientes. Y, por añadidura, es la forma en que los ciudadanos asumen su responsabilidad de hombres libres, con lo que afianzan y consolidan el proceso democrático.

En Uruguay, la Administración se encuentra atrapada entre las

presiones de los distintos grupos de interés, en un sistema de valores sociales que le asigna el rol de protector, de orientador (compartido además por los propios funcionarios), y por esto es incapaz de marcar reglas de juego confiables que sean aceptadas por otros actores sociales. Esta incapacidad para establecer un marco general donde se desarrollen las fuerzas de la sociedad, aunada a la intervención en cuestiones particulares, agrava las contradicciones de la Administración: asume un protagonismo decisivo atendiendo a las demandas sectoriales cada vez más complejas y fuera de sus posibilidades, por otra parte no puede comprender las tendencias de evolución del conjunto social; es impotente para resistir las presiones de los grupos de interés, y las reglamentaciones particulares que de allí surgen, alteran o bloquean las regulaciones sociales profundas, con lo que generan todo tipo de efectos perversos que obligan a nuevas intervenciones de "apagar incendios".

Este protagonismo en lo particular, junto con el rol subordinado en lo general, origina el mayor bloqueo: el gobierno, el Estado, la Administración, en suma, deberá ser el generador de todas las iniciativas, el responsable de introducir las innovaciones y dirigir las "reconversiones", y las acciones de los agentes privados se retardan hasta que haya "señales claras" del Estado (y no es en modo alguno irracional, dado el altísimo riesgo de la alteración profunda en las reglas de juego). Y entonces se cierra el círculo vicioso, la Administración debe dar el impulso, pero lo hace atendiendo a demandas particulares, con lo que introduce más disfunciones en el sistema social, a lo cual debe responder con más intervenciones, mientras los distintos sectores de la sociedad permanecen indiferentes y/o intervienen activamente en pos de obtener ventajas particulares; el conjunto del sistema queda encerrado en un juego de suma cero, el bloqueo es completo.

Surge entonces otra línea estratégica, el método: ante la creciente complejidad de las demandas sociales y del cambio que provoca la inserción internacional, *las reglamentaciones deberían ser lo más sencillas posible; enfrentar lo complejo con lo simple*, siempre atendiendo con cuidado las regulaciones profundas del tejido social. En particular, para el sector de servicios de la Administración, la necesidad de crear un "feedback" adecuado es una de las formas más eficaces para lograrlo. Y en estos servicios, como los que brindan los Ministerios "de fomento", o los servicios de salud, educación, seguridad social, es posible encontrar mecanismos de mercado que suministren el "feedback". De alguna manera los servicios tendrían

Repensar la izquierda

que estar sometidos a la prueba de la competencia y evitar que la única retroalimentación sea la asignación presupuestal, que premia "las promesas y los programas" más que los resultados.

En resumen, una estrategia que apueste a las capacidades, la responsabilidad y el aprendizaje de los funcionarios, a la participación activa de todos los actores sociales en la construcción de la nueva Administración, para lo cual se requiere por parte de los reformadores una comprensión profunda del problema del cambio y lograr mecanismos de "feedback" efectivos, donde se han definido meditamente las tareas de "magistratura" y de gestión, teniendo presente en especial el tejido social al que pertenece la Administración, nos parece son condiciones indispensables para emprender una Reforma con posibilidades de éxito.

Quizás ya deberíamos empezar a comprender que así como los mercados económicos no son creaciones de Dios, de la Naturaleza o de las fuerzas económicas, sino de los hombres a través de un delicado tejido social, la Administración Pública también es la creación de la ciudadanía por medio de un conjunto de regulaciones sociales aún más complejo, y con esto es que se hace posible la convivencia democrática. Entonces, los "administrados" es decir los ciudadanos, son los definitivos y legítimos mandantes de la Administración, que no por nada en sus orígenes, el funcionario y el jerarca se llamaban "servidores públicos".

Notas

- 1 Prats i Catala, J., Prólogo a *La Sociedad no se cambia por Decreto*, INAP, Madrid, 1984
- 2 Bernardo Kliksberg, *Gerencia pública y democracia*, ONSC, Montevideo, 1989.
- 3 Ver la sección sobre la Escuela de Relaciones Humanas
Los significados de los catorce principios son:
División del trabajo. Cuantas más personas se especialicen, más eficientemente realizarán su trabajo. El lector reconoce que esta idea viene desde Adam Smith, y se presenta hoy en la línea de montaje.
Autoridad. Los administradores deben dar órdenes para poder hacer que se realicen las cosas. Aunque su autoridad formal les da el derecho de mandar, no siempre podrán imponer obediencia a menos que cuenten además con una autoridad personal (por ejemplo, una gran pericia).
Disciplina. Los miembros de una organización deben respetar necesariamente las reglas y acuerdos que la rigen. La disciplina resultará de un buen liderazgo en todos los niveles de la organización, de los acuerdos justos (como las normas para premiar el desempeño), y los castigos que se imponen a las infracciones.

Unidad de mando. Cada empleado debe recibir instrucciones sobre determinada operación de una persona únicamente. Cuando un empleado reporta a más de un superior, surgen necesariamente conflictos en las instrucciones y se da confusión de autoridad.

Unidad de dirección. Las operaciones de la organización que tienen los mismos objetivos deben ser dirigidas por un solo administrador que utilice un plan.

Subordinación del interés individual al bien común. En cualquier empresa, los intereses de los empleados no se antepondrán a los de la organización en general.

Remuneración. El salario del trabajo ejecutado deberá ser justo para el empleado y el empleador.

Centralización. Los administradores deberían conservar la responsabilidad suprema, aunque también es necesario que den a los subordinados suficiente autoridad para realizar bien su trabajo. El problema radica en encontrar el grado óptimo de centralización en cada caso.

La jerarquía. La línea de autoridad en una organización, que se representa en el organigrama, se traza por orden de rango, desde la alta gerencia hasta el nivel más bajo de la empresa.

Orden. Materiales y personas deberían estar en el sitio adecuado cuando se necesiten. Sobre todo las personas han de ocupar el puesto o realizar el trabajo para el que son más idóneas.

Equidad. Los administradores han de ser a la vez amistosos y justos con los subalternos.

Estabilidad del personal. Una alta rotación de empleados no favorece el funcionamiento eficiente de una organización.

Iniciativa. Los subordinados deberán tener la libertad de idear y poner en práctica sus planes, aun cuando puedan cometer errores.

Espíritu de equipo. Favorecer el espíritu de equipo dará a la organización un sentido de unidad. Recomendó utilizar en lo posible la comunicación verbal en lugar de la comunicación escrita y formal.

- 4 Osborne, D. y Gaebler, T., *La Reinención del Gobierno*, Paidós, Buenos Aires, 1994.
- 5 Gerth, H. y Wright Mills, C. comps. *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, Nueva York, 1958.
- 6 Idem.
- 7 Hacia fines de la década del veinte, un grupo de la Universidad de Harvard dirigido por Elton Mayo, se encontraba realizando una serie de experiencias grupales en instalaciones de la compañía Western Electric en Hawthorne, tratando de encontrar cuáles eran las mejores condiciones ambientales (por ejemplo de iluminación, espacio, sonidos, etcétera) para el mejor rendimiento en el trabajo. Los experimentos consistían en cambiar las condiciones de trabajo para un grupo de trabajadores, y se encontraba, corroborando las ideas de la escuela de la Administración Científica, que al mejorarse la iluminación se lograba un incremento de la productividad, hasta llegar a un óptimo. Este resultado no era para nada sorprendente, lo que sí fue una sorpresa fue descubrir que el grupo experimental, al empeorar deliberadamente el factor por debajo del óptimo hallado, mantenía un rendimiento en

Repensar la izquierda

aumento. Intrigados ante este hecho, los investigadores fueron mas allá, y permitieron apartarse del "one best way" diseñado por los especialistas de tiempos y movimientos. Aquí la sorpresa resultó mayúscula, pues verificaron que el grupo continuaba aumentando su productividad, aun contradiciendo el método propuesto por los especialistas. Los investigadores concluyeron que había todo un conjunto de factores, relacionados con los sentimientos, afectos y emociones de las personas, que tenían una influencia directa en el rendimiento en el trabajo, y que no eran considerados en absoluto por la Administración Científica. El aumento del rendimiento en el grupo especial, se debía no solo a factores materiales como la mejora de la iluminación, sino a la consideración que recibían por parte de los investigadores. De aquí generalizaron e hicieron énfasis en los aspectos psicológicos de los obreros como un factor decisivo para los aumentos de la productividad.

- 8 La Teoría X postula que los individuos se comportarán de acuerdo a los premios y castigos que reciben por sus acciones, como un caballo se comporta ante los estímulos de la zanahoria y el garrote. La Teoría Y plantea que los individuos naturalmente quieren trabajar y ser responsables por sus acciones, no siendo adecuados los estímulos de la Teoría X.
- 9 Maslow estableció que todos los individuos tratan de satisfacer sus necesidades de acuerdo a una cierta jerarquía, que parte de las necesidades biológicas (alimentación, vestimenta, etcétera) y asciende hasta las de reconocimiento y desarrollo personal. Concluía que no es posible manipular a las personas, dado que la parte más alta de la jerarquía de necesidades estaba más allá de la esfera de influencia de los directivos.
- 10 Drucker, Peter, *La Gerencia, Tareas, Responsabilidades y Práctica*, El Ateneo, Buenos Aires, 1975.
- 11 Oszlak, Oscar, *Teoría de la Burocracia Estatal*, Paidós, Buenos Aires, 1984.
- 12 Productivity in the Public Service, Asian Productivity Organisation.
- 13 Simon, Herbert, *El comportamiento administrativo*, Aguilar, Madrid, 1972.
- 14 Se habla de sistema cerrado cuando no hay interacción con el medio ambiente externo.
- 15 Oszlak, Oscar, ob. cit.

Perspectivas para el Mercosur

César Pérez Novaro

Introducción

El Mercosur es un fenómeno de naturaleza compleja, que incide en lo económico, en lo social, en lo político y en lo jurídico. Por su propia complejidad es abordable desde diversas disciplinas científicas, que tienen objetos de estudio diversos, que utilizan métodos diferentes y que tienen institutos y principios propios.

Desde el punto de vista jurídico, aun desde la propia unidad o árbol común del Derecho,¹ la ciencia jurídica estudia el fenómeno de la integración también desde diversas ramas, tales como el Derecho Internacional Público, El Derecho Procesal, el Derecho Comercial, el Derecho Aduanero, el Derecho Constitucional, el naciente Derecho Comunitario o el Derecho Tributario. En nuestro análisis, nos limitaremos a efectuar un enfoque desde el punto de vista del Derecho Tributario.

Hace pocos días se cumplieron cinco años del Tratado de Asunción² por lo que es conveniente efectuar un balance de sus avances y de sus carencias, con un espíritu crítico constructivo, que desarrolle los primeros y que explique las segundas, para finalmente concluir con las perspectivas para el Mercosur.

* Versión ampliada de la exposición efectuada por el autor, en representación del Colegio de Abogados del Uruguay, el 2 de abril de 1996 en el Seminario "Mercosur, Unión Europea y Nafta. Los espacios económicos ampliados y el Derecho", celebrado en la ciudad de Buenos Aires por la Unión Internacional de Abogados (UIA).

Repensar la izquierda

Los avances concretados

Dentro de los logros cabe citar el avance logrado en materia de liberación comercial, mediante rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, que aunque no han logrado la meta del arancel cero, sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario, originariamente pactado,³ especialmente en materia de eliminación de las restricciones establecidas por los Estados Miembros, sin embargo es dable constatar avances sustanciales, que adquieren significación si los comparamos con los logrados por otros procesos similares como el Pacto Andino o el Nafta, en donde se han fijado plazos más extensos que los establecidos por el Mercosur.⁴

Otro éxito aunque muy parcial, es la constitución de una unión aduanera que deviene imperfecta, pues el arancel externo común establece numerosísimas excepciones, esto es, verdaderos plazos de gracia otorgados a los Estados, por áreas productivas, con diferente extensión temporal, que desnaturalizan el concepto de unión aduanera.

Aquí es necesario mencionar la aprobación en Ouro Preto del Código Aduanero del Mercosur, que sin entrar a considerar el mérito o conveniencia de sus soluciones desde el punto de vista tributario, lo que por su vastedad y complejidad excede el marco de esta exposición, debe considerarse como un instrumento imprescindible para la aplicación de un mismo régimen jurídico en los Estados Miembros, en cuanto a los aspectos relativos a los procedimientos, a los tributos, a las sanciones, y a la regulación de las operaciones aduaneras,⁵ configurando un instrumento que hace a la propia existencia de la Unión Aduanera.

El otorgamiento de la personalidad jurídica de Derecho Internacional al Mercosur,⁶ constituye otro avance, dado que es notorio que los interlocutores externos necesitan saber cómo y con quién acordar. Por tanto el Mercosur podrá efectuar todos los actos necesarios para la realización de sus objetivos, tales como contratar, adquirir, enajenar bienes muebles e inmuebles, comparecer en juicio, conservar fondos y hacer transferencias.⁷

Las carencias

Debe partirse de la obvia constatación de que no llegamos al mercado común según dispone el Tratado de Asunción y que todavía nos encontramos muy lejos de su concreción efectiva. Este implica

la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países.⁸ No se han suprimido las barreras fiscales constituidas por los tributos aduaneros, la imposición directa e indirecta y las contribuciones especiales de seguridad social. Esta carencia es particularmente importante, debido a la necesidad de borrar las fronteras fiscales para que pueda hablarse del concepto de mercado común.⁹

La abolición de las barreras fiscales y el IVA

Aunque puede considerarse que se ha avanzado en el programa de liberación comercial pactado en el Anexo I del Tratado de Asunción, en lo que respecta a la armonización de la imposición indirecta, específicamente del Impuesto Valor Agregado (IVA), que es tan necesaria para suprimir las fronteras fiscales, se está en punto cero en el Mercosur. Seguimos utilizando el sistema de gravar el IVA en el país de destino, pero tenemos que ser conscientes que, si queremos mercado común, tenemos que abolir las fronteras fiscales y permitir la libre circulación de bienes y servicios, y para lograr ese objetivo es necesario la implantación del sistema del país de origen. Esto es muy complejo como muy bien lo demuestra la experiencia europea de integración.

El Impuesto al Valor Agregado de indudable importancia recaudatoria en nuestros sistemas tributarios, está estructurado originalmente en base al principio de gravar en el país de destino, esto es, que cuando el bien sale de un país se le devuelven al exportador los impuestos incorporados y al introducirse en el otro país, se grava con el impuesto del país de destino. Esto constituye una barrera fiscal.¹⁰ En Europa rigió hasta 1991.

El régimen de transición en el IVA en la Unión Europea

Actualmente se estableció en la Unión Europea un régimen de transición hasta 1997¹¹ que combina un sistema de país de destino para operaciones intracomunitarias entre los sujetos pasivos y un sistema de país de origen para las operaciones de los consumidores finales.

En el primer caso, las transacciones internacionales no estarán gravadas en el país de salida (el vendedor factura sin IVA) pagándose el impuesto en el país de entrega efectiva de la mercadería. Esto implica:

- a. la necesidad de una adecuada identificación de las partes

Repensar la izquierda

intervinientes tanto en la facturación como en la discriminación de las operaciones intracomunitarias;

b. la presentación de estados recapitulativos trimestrales de las operaciones realizadas con cada uno de los otros países;

c. medidas de cooperación administrativa;¹² colaboración para el suministro de información entre los Fiscos, etcétera.

Debe señalarse que todos estos aspectos se encuentran muy lejos de concretarse en la instrumentación del Impuesto al Valor Agregado en el Mercosur.

En el segundo caso, respecto de las compras efectuadas por los consumidores y por las personas jurídicas no inscriptas como sujetos pasivos o exentas, se paga el impuesto en el país de origen de la mercadería, no se devuelve en frontera ni se vuelve a pagar en el país de destino. Existen algunas excepciones como los medios de transporte, que pagan el IVA en el país de destino.¹³

Como puede apreciarse en el ejemplo europeo referido, luego de décadas de esfuerzos, no se ha podido llegar a un régimen definitivo sino a un sistema de transición, lejos de la meta de gravar los productos con el IVA en el país de origen, condición que deviene indispensable para poder abolir las fronteras fiscales.¹⁴ Es dable pensar que en el Mercosur se repetirán las dificultades europeas, lo que obliga a considerar que el proceso insumirá plazos más extensos que los propuestos para arribar a la meta integracionista.

No obstante cabe considerar que el Mercosur presenta ciertas ventajas comparativas respecto al proceso de integración europeo, dado la existencia de una imposición al valor agregado desde el inicio mismo del proceso de integración, lo que no ocurrió en Europa. Sin embargo en el Mercosur, esta imposición indirecta presenta disparidades en la base imponible del impuesto, si comparamos su estructura vigente entre los diferentes países, la que muestra que las excesivas exoneraciones establecidas erosionan la base imponible en diferentes sectores, lo que complica la labor de armonización de la tributación indirecta entre los Estados Miembros.

Dificultades en la armonización en la imposición directa y en las contribuciones especiales de seguridad social

En cuanto a la imposición directa, esto es, la imposición a las rentas y al capital, tampoco han existido avances en el proceso de integración del Mercosur, lo que es explicable, teniendo presente el ya reiterado ejemplo europeo, donde aún no hay acuerdos sobre su coordinación y armonización.

En el Mercosur, existen asimetrías y disparidades que han sido anotadas entre los diferentes sistemas tributarios de los Estados Miembros del Mercosur por lo que es razonable pensar que la tarea insumirá un prolongado periodo.¹⁵ Se ha recomendado su armonización a través de la estructura general de estos tributos y la suscripción de tratados que eviten la doble imposición.¹⁶ Similar situación se presenta respecto de las contribuciones especiales de seguridad social, con complejidades crecientes, debido a la inelasticidad derivada de los beneficios jubilatorios que esta especie tributaria financia y respecto de la cual no existen antecedentes de armonización en el derecho comparado.¹⁷

La incidencia del dumping

Como otro fracaso puede contabilizarse la ausencia de normas eficientes dirigidas a defender la producción regional del dumping de terceros países, que está erosionando nuestros sistemas productivos con todas las consecuencias sociales que ello importa, en desempleo, cierre de fuentes de trabajo en los distintos sectores de actividad, con el peligro de que los países encaren desarrollos duales internos que multipliquen las diferencias sociales hoy existentes y condicionen estratégicamente los procesos de desarrollo económico. No se ha avanzado en soluciones defensivas desde el punto de vista tributario, frente a las prácticas de subsidios encubiertos o explícitos, que restituyan el equilibrio de la libre competencia y la transparencia de la formación de precios entre los diferentes mercados. En este sentido, el establecimiento de un recargo aduanero móvil a la importación de estos productos subsidiados puede constituir un primer paso de defensa.¹⁸

La ausencia de un derecho supranacional

Las normas acordadas en el anexo III del Tratado de Asunción, luego en los capítulos IV y V del Protocolo de Brasilia y en el capítulo VI del Protocolo de Ouro Preto, no han tenido aplicación en la práctica, revelan la necesidad de una futura revisión por un sistema más evolucionado.

El Mercosur aparece como un proceso de integración motorizado fundamentalmente por los gobiernos, es decir, intergubernamental pero no comunitario.

Su proceso de institucionalización sigue ubicado en las etapas primarias, donde hablan y deciden los gobiernos de cada uno de los

Repensar la izquierda

Estados Miembros, sin la existencia de estructuras institucionales acordes con un mercado común.¹⁹ No se ha desarrollado un derecho supranacional.

Débil actuación de los Parlamentos

Este rol activo que están cumpliendo los gobiernos de cada uno de los Estados Miembros en el proceso de integración, va marcando los ritmos de cada uno de los poderes que los integran. Los poderes ejecutivos, como en tantos otros ámbitos de la actividad institucional dentro cada uno de los Estados Miembros, y por su propia dinámica han ido absorbiendo funciones, en desmedro de las históricas funciones de los Parlamentos, produciendo un debilitamiento de la función legislativa. En el caso del Mercosur este poder del Estado se ha limitado a la aprobación formal de las normas comunitarias, dado que su rechazo implica la violación del Tratado, debido a que los Estados Partes se han comprometido al cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del Mercosur.²⁰

Esta débil actuación de los Parlamentos, tiene trascendencia en materia tributaria, donde el principio de legalidad ostenta principal importancia. La inexistencia de un Parlamento comunitario como existe en la Unión Europea, obliga a buscar una intervención parlamentaria que se desarrolle durante y no posterior a las tratativas. No se exige la participación legislativa por el exclusivo cumplimiento de un mero rito formal, a efectos de otorgar regularidad con los ordenamientos constitucionales, sino se está teniendo en cuenta también imprescindibles razones de estabilidad económica y jurídica, que son habitualmente tenidas en cuenta por los inversores, cuando el flujo de las inversiones se traslada casi instantáneamente por diferentes regiones del mundo.

Sin duda que para el eficaz funcionamiento de un mercado común, se requiere la existencia de un derecho comunitario que se aplique directamente. En el caso del Mercosur, algunos Estados Miembros ya han modificado sus textos constitucionales²¹ y otros deberán modificar sus cartas constitucionales para alcanzar esta meta de que los tratados ostenten superior jerarquía normativa que las leyes internas.²² Son señales que deberán darse al mundo en la firmeza con que se encara el proceso de integración, efectuando todas las modificaciones y actualizaciones necesarias para un eficaz funcionamiento de un mercado común.

El rol de los abogados en el proceso de integración regional

En este aspecto los abogados deberemos cumplir un rol particular y propio, de trascendencia en el proceso de integración de nuestros países, que tiene particularidades que sólo la ciencia jurídica puede solucionar, que por su especialidad no se encuentra contemplado a cabalidad por otras disciplinas. Dicho papel debería orientarse en alguna de las siguientes direcciones:

a. Que edifique un derecho supranacional en todo lo que signifique la creación, interpretación e integración de las normas jurídicas; que atienda a su ejecución estableciendo un régimen definitivo de solución de controversias, sea entre Estados Partes como entre particulares.

b. Que institucionalice el mercado común, con la existencia y el funcionamiento de órganos permanentes en las funciones administrativa, legislativa y jurisdiccional, con el objetivo de alcanzar creíbles niveles de seguridad jurídica, base imprescindible para alcanzar un desarrollo económico, que no se quede exclusivamente en la "epidermis" del nivel de intercambio comercial sino que, tanto interna como externamente al Mercosur, encuadre un flujo de inversiones dirigidas al fomento de la actividad productiva de bienes y servicios, proceso imprescindible para desarrollar integralmente nuestras sociedades.

Algunas causas de las carencias anotadas

En la fijación de la meta de un mercado común en menos de cuatro años establecida en Asunción, ha existido un exagerado optimismo,²³ que ha ignorado las dificultades propias de todo proceso integracionista. Por ejemplo a Europa le ha insumido cuarenta años llegar al estadio actual, y aún no ha podido suprimir totalmente las barreras fiscales.

El objetivo inicial del mercado común en el Tratado de Asunción puede funcionar como meta política, como expresión de voluntad integracionista, como compromiso político y hasta como alerta dirigida hacia el interior del entramado social y la estructura económica de cada uno de los países, a efectos de encarar la necesaria reconversión productiva en todos los sectores.

Parece una constante histórica latinoamericana estampar preciosas metas en sus derechos positivos, mientras la realidad social, económica y política se mueve subyacentemente por carriles diferentes. En el Mercosur se han incluido de entrada las metas finales del

Repensar la izquierda

proceso de integración, desconociendo todas las dificultades que implica un proceso de integración regional por proximidad geográfica en cualquier parte del mundo, problemas del cual la Comunidad Europea nos brinda un excelente ejemplo a tener en cuenta, sin traslados mecánicos o automáticos, por la notorias diversidades existentes entre ambas realidades.

Otra explicación de los fracasos referidos es la ausencia de una mentalidad integracionista en los Estados Miembros, que se ha expresado en una constante puja entre los socios, para la obtención de ventajas por la vía del establecimiento de excepciones o de disposiciones contrarias al Tratado, con la finalidad de proteger intereses sectoriales internos o fiscales.²⁴

Como ejemplos vale citar la adopción de medidas proteccionistas, tanto en materia de maquinarias, como en informática y telecomunicaciones por Brasil, o la larga lista de excepciones al Arancel Externo Común obtenidas por cada uno de los Estados Miembros.

Perspectivas futuras del Mercosur

En primer lugar debe tomarse conciencia de las dificultades propias de un proceso de integración para ir superándolas, con el objetivo de que el desarrollo que provendrá de su concreción efectiva y completa deberá alcanzar a todos los sectores y actividades de nuestras sociedades, alejando de esta forma, el fantasma de países que se desarrollen en forma dual, con sectores altamente integrados al mercado internacional y otros marginados tanto del desarrollo como del resto del comercio mundial.

En segundo lugar, en el proceso de integración se puede comenzar por poner énfasis en los intercambios comerciales, pero debe tenerse presente, que para llegar a un desarrollo integral, es necesario edificar una estructura institucional y desarrollar un derecho comunitario en armonía con los derechos internos de cada uno de los Estados Partes, que otorgue a los actores la imprescindible seguridad jurídica desde las primeras etapas iniciales.

En tercer lugar las perspectivas futuras del Mercosur deberán atender a la expansión del espacio integracionista, sea incorporando a otros estados vecinos o integrándolos mediante tratados donde se establezca una zona de libre comercio. La posibilidad de acuerdos con la Unión Europea y con el Nafta, dentro de una gama muy extensa de posibilidades y variantes, abre nuevos panoramas, que estarán supeditados a la adecuada implementación de soluciones a algunos de los problemas y a la superación de las dificultades que hemos planteado.

Incidencia del Mercosur sobre la futura configuración de los sistemas tributarios de los Estados Miembros

Enfocando el futuro en un mediano plazo, en las vísperas de un mercado común que comience a funcionar, y ubicándonos desde la óptica de los actuales sistemas tributarios de los Estados Miembros del Mercosur, es posible imaginar un escenario donde el IVA resulte gravado en el país de origen. Aunque se ponga énfasis en la armonización de las alícuotas de este impuesto, es dable imaginar que la competitividad de las empresas hacia al interior del mercado común, estará directamente determinada por la magnitud de la alícuota existente en cada país.

En ese contexto debería tender a estabilizarse el porcentaje de recaudación de la imposición indirecta por IVA, para que las diferentes economías no pierdan competitividad. Esto determinará que los Estados Miembros deberán recurrir a fuentes alternativas de recursos, para solventar sus necesidades públicas, dado que el tamaño del Estado no puede reducirse más y tampoco conviene reducirlo, debido a las nuevas y complejas funciones regulatorias que deberá atender más allá del año 2.000. Por lo tanto, no será conveniente aumentar la presión tributaria sobre los agentes económicos ya que se afectará la competitividad internacional de las empresas de cada uno de los países.

Adquiere entonces significación la tarea de encontrar un eficaz equilibrio interno del sistema tributario de cada uno de los países miembros, esto es, la existencia de un adecuado balance de las recaudaciones por concepto de impuestos directos e indirectos. Es dable constatar que dicho balance se encuentra desequilibrado en algunos países del Mercosur, donde la tributación indirecta resulta claramente predominante. En la búsqueda de recursos alternativos, la opción técnica más recomendable a nuestro juicio, es gravar fuentes tributarias con base personal hoy escasamente gravadas o directamente no gravadas, como sucede en nuestro país.

Nos estamos refiriendo al impuesto a la renta neta en cabeza de las personas físicas, de amplia y extendida aceptación en los países desarrollados, pero inexistente en algunos estados miembros o de escasa relevancia recaudatoria en otros. Consideramos que los Estados Miembros que no disponen de este impuesto en su sistema tributario tendrán que recurrir al mismo para nivelar sus cuentas fiscales, si pretenden mantener economías competitivas (por ejemplo, Paraguay y Uruguay). Aquellos que ya lo tienen implementado, tendrán que perfeccionarlo, ampliando su base y mejorando su administración (por ejemplo, Argentina y Brasil).

Repensar la izquierda

Los últimos adelantos tecnológicos existentes en el mercado informático en materia de fiscalización o auditoría interna, así como la experiencia de su implantación exitosa en los países desarrollados, tanto para las obligaciones impositivas como para las contribuciones especiales de seguridad social, constituyen un instrumento imprescindible para obtener los objetivos señalados. Se puede citar como por ejemplo de estas herramientas informáticas a:

- a. la lectura óptica inteligente de las declaraciones juradas en tiempo real;
- b. la utilización del correo electrónico en el cumplimiento del deber de iniciativa por parte de los contribuyentes;
- c. la difusión de los textos ordenados, resoluciones y consultas en tiempo real vía Internet;
- d. la utilización de tarjetas inteligentes con chip incorporado para trámites e informaciones;
- e. la eliminación de trámites burocráticos y papeleo interno de gestión.

Un bosquejo de reforma impositiva en Uruguay

Concentrándonos en el actual sistema tributario de nuestro país se detecta una base imponible eficaz para la recaudación del Estado pero inequitativa e impopular en el Impuesto a las Retribuciones Personales.²⁵ Este gravamen denominado "impuesto a los sueldos",²⁶ que recae sobre las retribuciones al trabajo en forma bruta, debería ser sustituido²⁷ por el producido de un impuesto a la renta neta real en cabeza de la persona física a efectos de equilibrar y darle coherencia y armonía al sistema tributario nacional, rasgos del cual carece en la actualidad.

Mediante este impuesto a la renta personal, de carácter global²⁸ y general,²⁹ se establecerían cinco categorías,³⁰ con alícuotas progresivas según el sistema de escalonamientos progresionales,³¹ con exoneraciones por categoría y deducciones de la renta bruta en cada categoría y obtenida la renta total gravada, deducciones por familiar dependiente u originadas en ciertos gastos (médicos, pensiones alimenticias, donaciones a entes públicos, etcétera). Finalmente se establecerían mínimos no imponibles en forma genérica para aquellos estratos de población carentes de capacidad contributiva.

La ampliación de la base imponible del IVA o la utilización de un impuesto de herencias con finalidades de control, equilibrarán el sistema tributario coexistiendo armónicamente impuestos reales y personales, directos e indirectos, autonomizando las principales

fuentes de recursos impositivos del Estado del nivel de actividad de la economía.

Se requerirán ciertas reformas estructurales en la Administración Tributaria que la adecuen a la recaudación de este impuesto personal, debiendo ir acompañada de algunos instrumentos imprescindibles para asegurar el cumplimiento generalizado de las obligaciones impositivas, como un catastro subjetivo nacional y la derogación del secreto bancario para ciertas fiscalizaciones de la Administración, dispuesta por resolución fundada de los jueces competentes.

Por la amplitud y profundidad de este proceso de reforma tributaria, será menester obtener una política tributaria de Estado, que cuente con el consentimiento explícito y el apoyo de una ancha base social y política, y que por extenderse durante un lapso mayor a los cinco años de un gobierno, otorgue estabilidad y previsibilidad al sistema tributario nacional.

Notas

- 1 Ramón Valdès Costa, *El Derecho Tributario como rama jurídica autónoma y sus relaciones con la Teoría General del Derecho y las demás ramas jurídicas*. FCU, 1985, p. 40.
- 2 El tratado es del 26/3/91.
- 3 Tratado de Asunción, art. 5 lit. a
- 4 Juan Carlos Peirano Facio, Aspectos Tributarios en el Mercosur, en "El Mercosur después de Ouro Preto", *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, 1995, Serie Congresos y Conferencias No. 11, p. 115.
- 5 Juan Carlos Peirano Facio, ob. cit., p. 118.
- 6 Protocolo de Ouro Preto, art. 34
- 7 Protocolo de Ouro Preto, art. 35.
- 8 Tratado de Asunción, art. 1o.
- 9 Césaire Cosciani, (1970) "Problemas fiscales de un Mercado Común", en *Ensayos sobre Administración Política y Derecho Tributario*. Ediciones Macchi, Córdoba, p. 163.
- 10 Juan Carlos Peirano Facio, ob. cit., p. 123.
- 11 Directiva 91/680
- 12 Reglamento de Cooperación administrativa, de 27/1/92 No. 218/92.
- 13 Para un completo análisis del actual sistema europeo de IVA, véase Ramón Valdès Costa, "La experiencia de la Comunidad Europea en la imposición interna al consumo como antecedente para el Mercosur", en *Revista Tributaria* No. 118 pp. 52 y siguientes; Addy Mazz, "Tributación e integración económica", en *Revista Tributaria* No. 106, pp. 21/23.
- 14 Cosciani, Césaire, Problemas fiscales de un mercado común, en *Ensayos sobre Administración, política y derecho tributario*, Ediciones Macchi, Córdoba, p. 179

Repensar la izquierda

- 15 Véase Price Waterhouse, "Mercosur. Simetrías y Asimetrías en los Sistemas Tributarios": Daniel Porcaro, "El régimen tributario en los países del Mercosur", ponencia al VII Congreso Nacional de Egresados de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
- 16 Addy Mazz, ob. cit., p. 37.
- 17 Juan Carlos Peirano Facio, ob. cit., p. 124.
- 18 Ramón Valdés Costa, Problemas tributarios del Mercosur al vencimiento del plazo del Tratado de Asunción, publicado en *Revista Tributaria* No. 126, p. 246.
- 19 Didier Opertti Badán, Solución de Controversias en el Mercosur. Aspectos de Derecho Internacional Privado, en "El Mercosur después de Ouro Preto", *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, (1995) Serie Congresos y Conferencias No. 11, p. 128.
- 20 Protocolo de Ouro Preto, art. 38.
- 21 Constitución de la República Argentina de 1994, art. 75 inc. 24 que otorga jerarquía superior a los tratados que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad y que respeten el orden democrático y los derechos humanos; Constitución de la República del Paraguay de 1992, artículos 145; 141 y 137 inc. 1o.
- 22 Constitución de la República Oriental del Uruguay, art. 6 inc. 2, Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988 art. 4. Según Eduardo Esteva Gallicchio, La Cuestión Constitucional en los cuatro Estados Partes del Mercosur, en "El Mercosur después de Ouro Preto", *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, (1995) Serie Congresos y Conferencias No. 11, pp. 42/43 y 49 sería posible concluir en la compatibilidad entre el Tratado de Asunción y la actual Constitución brasileña.
- 23 Ramón Valdés Costa, Problemas tributarios..., ob. cit en *Revista Tributaria* No. 126 p. 245.
- 24 Ramón Valdés Costa, Problemas tributarios..., ob. cit en *Revista Tributaria* No. 126 p. 245.
- 25 Decreto-Ley 15.294 art. 25; Ley 16.697 art. 22 y ss
- 26 Grava además las jubilaciones y pensiones servidas por instituciones estatales y no estatales de la seguridad social.
- 27 Alternativa o complementariamente puede destinarse el producido de la recaudación del impuesto a la renta personal a llenar el agujero fiscal que se produciría con la disminución de las alícuotas del Impuesto al Valor Agregado que en nuestro país aplica las alícuotas más altas del Mercosur.
- 28 Se adicionan todas las rentas del contribuyente a los efectos de la determinación del monto imponible del impuesto, compensándose los resultados positivos y negativos.
- 29 Se incluye un concepto lo más amplio posible de renta, abarcando las ocasionales.
- 30 Industria y Comercio; Agropecuaria; Inmobiliaria; Mobiliaria y Personal. Esta última debería tener un tratamiento preferencial, atendiendo a su origen derivado del factor trabajo.
- 31 A cada tramo de renta indicado en la escala se le aplica la alícuota correspondiente.

XIX Reunión Plenaria Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe COPPPAL

15 al 17 de marzo de 1996. Panamá

Documento final (extracto)

Hoy como ayer, en la Conferencia siguen vivas la vía del diálogo político y la construcción de consensos, como métodos de trabajo, y se mantiene el más absoluto respeto a los procesos internos que se viven en los partidos que la integran. Trabajamos con el convencimiento que la integración de los países latinoamericanos y caribeños se fundamenta en el diálogo, la tolerancia y el respeto.

América Latina y el Caribe deben identificar sus propias opciones de desarrollo afianzándose en la economía mundial de acuerdo a objetivos nacionales y el ideal integracionista bolivariano.

Para responder a los desafíos del extenso temario político de la región, la Conferencia reunida en la Ciudad de Panamá, los días 16 y 17 de marzo de 1996, asume su responsabilidad compartida por todos sus integrantes y suscribe los siguientes:

Acuerdos generales

1. Aprobar la designación de una delegación de la COPPPAL que se haga presente en México y, con el mayor respeto a las autoridades de ese país, exprese ante el Comité Ejecutivo Nacional del PRI, nuestra irrenunciable demanda de esclarecimiento de los hechos que llevaron a la muerte de nuestro amigo y ex presidente Luis Donaldo Colosio y nuestra confianza de que brillará la justicia. Esta delega-

Repensar la izquierda

ción representativa hará llegar nuestras afectuosas condolencias a la familia de Colosio y dará a conocer a los medios de prensa mexicanos la posición de la COPPPAL.

2. Aprobar las solicitudes de ingresos del Partido Comunista de Cuba y del Partido del Trabajo de México, en calidad de Miembros Asociados.

3. *Otorgar al General (R) Liber Seregni y al recientemente fallecido Dr. Rómulo Escobar Bethancourt la Orden al Mérito Latinoamericano "Luis Donaldo Colosio Murrieta", en reconocimiento a su ejemplar conducta como dirigentes políticos latinoamericanos. La entrega de esta Orden será efectiva en un próximo evento de nuestra Conferencia.*

4. Rechazar por resultar lesivo a la humanidad la producción, tráfico y consumo de estupefacientes y renovar la lucha decidida y permanente contra el narcotráfico y delitos conexos.

Pronunciarse en contra del sistema de certificaciones para juzgar a los países en la lucha contra el tráfico de drogas, por considerar que lesiona la dignidad de las naciones y nada se dice sobre el esfuerzo que deben hacer los grandes países consumidores por abatir el consumo.

Apoyar la posición latinoamericana de convocatoria a la celebración de una Conferencia Internacional contra el Abuso y el tráfico ilícito de drogas en 1998, en donde el problema se aborde con un enfoque integral que permita la adopción de medidas enérgicas contra el consumo, la producción, el tráfico, el lavado de dinero y demás delitos conexos.

5. Apoyar la integración latinoamericana y caribeña a partir del fortalecimiento subregional, con el fin de tener la capacidad de inserción diversificada en los mercados, sin dar prioridad a un solo megabloque y protegiendo el patrimonio de cada país, asegurando el desarrollo de proyectos nacionales propios, frente a las ofensivas privatizadoras y transnacionalizadoras. En este sentido, se buscará que los partidos de la COPPPAL tengan un acercamiento con los movimientos sociales afines a esta idea, para establecer una relación de cooperación y construir un proyecto común de desarrollo económico, político y social, con respeto a la naturaleza y autonomía de cada nación. Para concretar este objetivo, en 1997, la COPPPAL buscará coordinar un encuentro de partidos, movimientos sociales, Foro de São Paulo y otras organizaciones regionales, en el que se diseñe por consenso el perfil de un proyecto de desarrollo integral para América Latina y el Caribe.

Que la fundación COPPPAL colabore en la integración de una red

de institutos técnicos-políticos vinculados a cada partido miembro de la conferencia, para dar seguimiento y apoyo a sus tareas.

6. (...) los documentos entregados previamente por la Secretaría Ejecutiva que sirvieron como base referencial para la discusión, se incluyen como Anexos al final de este documento, según acuerdo de la Plenaria. De las discusiones sobre los temas económicos y políticos se presentaron las siguientes aportaciones:

A más de diez años de haberse iniciado el proceso de aplicación de una concepción dogmática de ajuste macroeconómico, que busca el ordenamiento de las economías de la región forzando su competitividad en un contexto de inequitativo acceso a los mercados internacionales, se ha generado una situación que prevalece la dinámica del mercado por encima de los intereses generales de la sociedad y la capacidad reguladora del Estado, haciendo que los simples equilibrios macroeconómicos no se traduzcan ni en crecimiento sostenido, ni en políticas de empleo, ni en mecanismos de redistribución de la riqueza generada. América Latina y el Caribe, hoy, no son las regiones más pobres, pero sí en las que se da la peor distribución de la renta.

Uno de los efectos de la aplicación de este modelo es la desarticulación orgánica de la sociedad y la dispersión de sus demandas. A ello se suma el hecho de que la prédica que ha acompañado dicha aplicación, ha propiciado un proceso de desideologización y ha disminuido la valoración social del rol de los partidos como constructores de los proyectos nacionales y como instrumentos de intermediación política.

En el plano ideológico, más allá de la propuesta neoliberal como la pretendida única opción de globalización del pensamiento que se plantea a la sociedad, resulta indispensable analizar el papel de los medios de comunicación como vehículos de aculturación y homogeneización. Tanto el inequitativo acceso de los partidos, como la ruptura existente entre el lenguaje que éstos ejercitan y el que generalizan los medios de comunicación, han dado como resultado una distorsión en las percepciones de la sociedad acerca de la validez de la actividad política.

Si bien el neoliberalismo implica un pensamiento global y no únicamente una propuesta económica, el desafío de nuestros partidos no puede limitarse a la formulación teórica de un proyecto alternativo, sino a la posibilidad de desafiar a los centros de inspiración y de acción del neoliberalismo y sus agentes económicos, sociales y políticos.

Los partidos no serán fuertes en tanto la sociedad de la que forman parte sea débil. Será, entonces, preciso actuar como catalizadores de

Repensar la izquierda

la rearticulación y fortalecimiento de dicha sociedad, contribuyendo a una nueva relación entre ella, el Estado y el mercado, en la que la sociedad deberá ocupar el lugar preponderante, definiendo, a partir de ella, los roles y dimensiones del mercado y el Estado.

Por cierto, esta tarea implica redefinir la propia relación de los partidos con la sociedad, buscando que en ella se exprese la riqueza de la diversidad de sus demandas y contribuyendo a organizarlas de una manera democrática.

Democráticas serán también las formas de renovación de los poderes públicos, así como el ejercicio de la responsabilidad gubernamental. Estas definiciones conllevan la reorganización, en muchos casos, de los sistemas electorales, garantizando su neutralidad como fuente de una renovada credibilidad, y el enfrentamiento a las prácticas corruptas que, en otros, han contribuido grandemente a mellar la legitimidad de los mecanismos institucionales.

Ninguna de las tareas enunciadas podrá ser cumplida a cabalidad si los partidos no profundizan la autocrítica sobre su propio papel y, como emergencia de ello, no concretan una democratización real de sus estructuras y sus prácticas internas.

Es posible constatar, por otra parte, los avances integracionistas registrados por diversas instancias regionales, tanto a nivel gubernamental como parlamentario, que deberán merecer el fortalecimiento por parte de la acción de nuestros partidos. Planteamientos tales como la Comunidad Latinoamericana de las Naciones propugnada por el Parlamento Latinoamericano, o la consolidación del Grupo de Río como mecanismo permanente de consulta y concertación política intergubernamental, deberán avanzar hacia formas más institucionalizadas.

De la misma manera, los partidos expresaron su parecer sobre la necesidad de fortalecer la acción parlamentaria frente al papel de meras cajas de resonancia al que los Poderes Ejecutivos parecen haberla confinado; lo cual repercute en un mayor deterioro de su imagen pública y su credibilidad, y la creación de un grupo de trabajo o comisión para su atención y su relación con los parlamentos de América Latina y el Caribe.

Estas articulaciones en el plano político deberán posibilitar una crítica estructurada y la capacidad de una propuesta alternativa a los postulados neoconservadores de reestructuración económica.

Dicha elaboración deberá contener, como uno de sus componentes, la superación de la crisis del sistema financiero y sus instituciones, que está poniendo al descubierto su incapacidad de controlar los

nuevos flujos financieros, generando una enorme inestabilidad en los mercados de capital y que ha puesto en riesgo el equilibrio político y social de varios países de la región.

Otro componente fundamental de esta propuesta, deberá contemplar que las políticas sociales son parte inseparable de las políticas económicas y no un mero apéndice de las mismas. Recíprocamente, la definición de las políticas sociales deberá considerar la sostenibilidad económica de las políticas productivas y de empleo sobre las que se asientan. Esta mutua implicación nos remite a la necesidad de recuperar nuevamente un punto de vista global en nuestras elaboraciones programáticas.

Documento referencial de la mesa de Asuntos Económicos

*Colaboración de Antonio Elías Dutra,
del Instituto Fernando Orqués*

El punto inicial de nuestros trabajos debería ser el del reconocimiento de que existe un conjunto de problemas y un contexto común de la región, sin dejar de tener en cuenta las diversidades en los niveles de desarrollo de cada país. En este análisis será necesario evitar caer en el quietismo descriptivo de los procesos o su enumeración exclusivamente crítica. En ese sentido entendemos necesario tener como objetivo la definición de una agenda de discusión latinoamericana para aportar enfoques que permitan avanzar en la superación de la preocupante realidad de nuestra región. Esta agenda, en lo que tiene que ver exclusivamente con la problemática económica y social, debe atender prioritariamente los problemas del desarrollo en el mundo de la globalización y de los megabloques y, concomitantemente, lo que se refiere al papel que deben jugar el Estado, el mercado y la sociedad en dicho proceso, donde debería jerarquizarse la construcción del tejido social y del desarrollo de actores político-sociales capaces de impulsar un proyecto alternativo a la situación actual.

Se puede percibir el avance en nuestro continente, más allá de las especificidades de cada país, de políticas económicas que tienen como sustento el paradigma neoliberal, con su pretensión de ejercer hegemonía ideológica y con su prédica de "pensamiento único"

Repensar la izquierda

basada en la visión conservadora de que el mercado puede ser la amalgama fundamental de la vida en sociedad.

Tomando en consideración esa realidad proponemos abocarnos a la reflexión y el estudio serio de propuestas para el establecimiento de relaciones de nuevo tipo: socioeconómicas, culturales y éticas. Para esto debemos ser capaces de proponer el cuadro de acciones que pongan fin a la dualización, exclusión, segregación y marginación que se da en nuestras sociedades.

Pensamos en programas sustentables y democratizadores para países que debidamente articulen el mercado, la sociedad y el Estado al que, en muchos casos, habrá de "desprivatizar", volviéndolo, a la vez, consistente y eficiente, hacia adentro y hacia afuera del territorio de la nación.

Existen extensos y crecientes sectores pobres e indigentes de nuestras sociedades que, por encima de voluntarismos, seguirán en la misma situación, muy probablemente, por algún tiempo más. Pero esos sectores marginalizados, que el modelo económico excluye del mercado del consumo y del trabajo, requieren una estrategia concreta en el marco de un proyecto alternativo que les garantice trabajo e integración a la sociedad.

Es importante, también, el papel del Estado como árbitro entre los agentes sociales y para el establecimiento de reglas claras a los mercados. Es cierto que debemos repensar al Estado y su papel, incluso en el marco de las nuevas relaciones internacionales y en lo que hace a los procesos abiertos a las integraciones regionales, pero no podemos eximirlo o amputarlo de su papel en la imprescindible e irrenunciable elaboración de nuestros proyectos nacionales.

El problema de la vía alternativa, en cuanto al tipo de desarrollo económico con justicia que pretendemos, debe estar indisolublemente ligado al problema de repensar la articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad.

El modelo de política económica en aplicación, con sus diversas particularidades, se basa en la idea central de liberalizar los mercados financieros y el mercado exterior; desregular los mercados internos, comprendiendo en éstos al del trabajo; reducir al Estado y sobre todo, quitarle a éste aquellas potestades que le permitían corregir injusticias recurriendo a la privatización acelerada de empresas públicas y servicios sociales. Los que siguen ese camino señalan que hay que crecer económicamente primero para luego distribuir, ya que —como todos estamos de acuerdo—, no es posible distribuir lo que no se tiene.

Lo que se demanda en todas partes es un proceso de crecimiento con distribución simultánea y paralela. Un modelo de crecimiento productivo exitoso debe contemplar la distribución como una parte esencial: las políticas sociales deben ser parte inseparable de las políticas económicas y no un aspecto residual y secundario de las mismas.

La dificultad estriba aquí en que en buena parte de los países subdesarrollados la estrategia económica está dirigida por políticas exportadoras que relativizan el papel del mercado interno y, en consecuencia, los sectores predominantes del capital interno y las empresas transnacionales cierran el ciclo económico en el mercado internacional, lo que permite deprimir, con mayor facilidad que en los países desarrollados, el valor de la fuerza del trabajo.

En ese sentido, uno de los cambios más importantes en las últimas dos décadas radica en el hecho de que en los años setenta los mercados financieros funcionaban en el interior de los países y eran controlados por los bancos centrales.

El camino que se nos abre en materia de trabajo y estudio en este terreno es sumamente amplio. Debemos revalorizar y dimensionar correctamente el que el objeto y sujeto principal de la acción política es el hombre y su realización personal, que debe correr paralela y conjunta con el fortalecimiento de la comunidad en la que se inscribe.

Por ese camino, si estamos de acuerdo en considerar a la sociedad como un tejido social con sectores representativos, ésta debe tener la posibilidad de establecer reglas claras al capital y, a través de adecuados mecanismos de participación, determinar también los límites del espacio estatal.

El Estado, a su vez, deberá actuar como coordinador del proceso económico, valiéndose para ello de mecanismos monetarios, fiscales, cambiarios y crediticios que controlen la inflación y el desempleo; deberá recurrir a la planeación como instrumento para orientar el proceso de desarrollo y redistribución y, finalmente, en materia de gasto social, financiarlo con una política tributaria equitativa que redistribuya el ingreso que genera el mercado.

El Estado debe regular el funcionamiento del mercado, para que éste sea transparente, realmente competitivo, sin barreras de entrada y para que actúe en favor del desarrollo de la economía. En el mercado deben participar todas las formas de propiedad con eficiencia y eficacia, de lo contrario deben desaparecer. Se debe dejar atrás la ineficiencia, rompiendo de una vez por todas con las prácticas pasadas de solapar lo improductivo. Pero debe ser la sociedad quien regule las acciones del Estado y el mercado.

Repensar la izquierda

Vale la pena dejar anotado, para cuando nos adentremos en el diseño de la propuesta alternativa, que deberemos tener presente que los cambios en el mundo hacen que la globalización tenga como consecuencia el que las economías de los países se encuentran atrapadas en una poderosa red planetaria de sociedades comerciales. Todas las economías nacionales son cada vez más abiertas y dependientes del exterior para sus ventas como para sus abastecimientos. Por ejemplo, ya para 1992, el volumen total de operaciones comerciales de las cuatro empresas transnacionales más grandes del mundo en la rama industrial, sumaba el equivalente al producto interno bruto de China, era mayor al de Rusia y largamente superior al de África.

Documento Referencial de la Mesa de Asuntos Políticos

Conclusiones del Encuentro

"Los partidos políticos en el Tercer milenio".

Ciudad de México, febrero de 1996

1. Estado y Sociedad

Vivimos tiempos de politizaciones difusas y de una enorme sectorización de intereses, fenómenos que actúan con un carácter centrífugo para la existencia de los partidos y el desarrollo de sus actividades cotidianas. Estas dos fuerzas se correlacionan inmersas en la globalidad –aunque apenas comercial– pero con pretensiones de homogeneizar el quehacer político.

Entre las causas determinantes de la agudización de la crisis social y política por la que atraviesa la mayoría de los países latinoamericanos, destacan la polarización social, los cambios en la correlación de fuerzas entre sectores nacionales, la transnacionalización de las élites gobernantes, la pérdida de soberanía nacional y la falta de democracia real.

El Estado era un centro de conflictividad porque todos los sectores trataban de mejorar su situación en esa suma de conflictos. El Estado era el lugar donde se trataban de resolver, se negociaban esos conflictos de diferente manera, según la característica del régimen político. Precisamente porque había un alto nivel de conflictividad es

que en muchas de nuestras sociedades aparecieron las propuestas autoritarias.

Nuestras sociedades siguieron siendo capitalistas, es decir, el sector privado siguió teniendo un rol muy importante en nuestras economías. Sin embargo, el Estado jugaba un rol decisivo no sólo en cómo se organizaba la economía, sino también en cómo se organizaba la actividad política alrededor de la economía.

El punto central era la conflictividad desarrollada en torno a las políticas públicas y en torno a lo que hacía el Estado. Lo que iba junto con la conflictividad era una dosis enorme de solidaridad y la capacidad de asociacionismo: juntas colectivamente a los sectores sociales en conflicto, pero al mismo tiempo en torno a espacios compartidos que le daban a nuestras sociedades un elemento colectivo. El proceso de desarticulación de una matriz social de solidaridades conflictivas, tenía un núcleo de actividades socioeconómicas en las que el Estado jugaba un rol central.

Esta mezcla era lo que daba el basamento a la acción del Estado en nuestras sociedades. El Estado permitía que efectivamente se agrupara la sociedad, pero además en su funcionamiento hacía que también funcionara el mercado. Esta idea de que en el modelo de funcionamiento de nuestras sociedades, Estado y mercado iban juntos, contradice las teorías neoliberales que desconocen que cuando se desestatiza la economía, también se produce un proceso de ruptura en los mecanismos de integración social.

La aplicación ortodoxa del modelo neoliberal ha provocado que los Estados nacionales estén cada vez más subordinados a las decisiones de los organismos multilaterales, a los intereses de los grandes centros financieros internacionales y a la dinámica de las grandes transnacionales, que hoy mueven más de la mitad del comercio mundial. Sin embargo, un error en el que han caído algunos partidos es no reconocer que el neoliberalismo es una respuesta al derrumbe del modo de funcionamiento anterior y sería una salida reaccionaria el volver a un pasado imposible de reconstruir.

En otro orden de ideas, es necesario destacar la falsedad y peligrosidad de la afirmación acerca de la muerte de las ideologías. Están en un constante movimiento dialéctico y son indispensables en la tarea de conducción de los pueblos, pues son las diversas maneras de entender la libertad, la justicia social, la relación entre la libertad y la autoridad, la forma de la organización estatal y el grado de participación que en ella se da a los sectores populares, la definición de Estado y el contenido del concepto democracia.

Repensar la izquierda

2. Régimen de Partidos

Reconociendo que la crisis de los partidos consiste en la necesidad de adecuarse a las nuevas situaciones, manteniendo vigentes sus principios fundamentales, recordemos que desde inicios de siglo hasta la década de los ochenta, los partidos políticos latinoamericanos estuvieron ligados al desarrollo de la política de masas, al organizar, movilizar y encauzar las demandas y aspiraciones de los grupos emergentes y los sectores en proceso de organización; así también estuvieron en posibilidad de otorgar visiones y sentidos de país, de sociedad y de movilizar a los grupos en torno a estos proyectos. Los "operadores políticos" (en algunas ocasiones caudillos) fungían como intermediarios entre la política estatal y la política social; parte de su éxito radicaba en su capacidad de representar y movilizar y desmovilizar a las organizaciones sociales.

El ciclo signado por la movilización, organización y articulación de intereses donde los partidos nacionalistas y populares y los partidos de izquierda construían legitimidad, comienza su periodo de transición en la década de los ochenta. Los partidos o liderazgos que lograron una relativa vigencia, fueron aquellos que se asociaron con los logros de la estabilidad en medio de las crisis económicas presentando propuestas de orden y horizontes de progreso y desarrollo para sus países. Debemos aceptar que los partidos que se mantuvieron solamente en el esquema movilizador, presentan cada vez mayores problemas al no poderse identificar con las nuevas tendencias y nuevas formas de legitimidad.

En la actualidad, los partidos políticos de América Latina enfrentan una profunda disociación entre sus posibilidades estratégicas y su quehacer cotidiano. Habitados a consumirse en una sumatoria de escaramuzas por pequeñas cuotas de poder, pierden de vista la perspectiva global de fin de siglo. De este modo, mientras las estrechas visiones de fracciones o tendencias debaten oportunidades electoralistas o de beneficio material inmediato, la Historia pasa por el lado de los partidos.

La evolución de un fenómeno de la política de nuestro continente que compete directamente a la COPPPAL, es el análisis de las tendencias negativas del modelo impuesto por la doctrina neoliberal, que aprovechándose del desconcierto sometió todas las propuestas ideológicas, políticas y económicas a un supuesto realismo de las fuerzas del mercado, en la que distinguimos tres posiciones:

a. visión convencional de izquierda: quienes se aferran a los paradigmas tradicionales de la izquierda ortodoxa:

b. visión socialdemócrata conformista: una postura socialdemócrata cada vez más derechizante, que se somete a los dictados del neoliberalismo ideológico-económico, y

c. visión con perspectiva de futuro: tercera opción, no necesariamente ecléctica ni hipotética "tercera vía", sino una postura realista en la cual coinciden desde los partidos surgidos de movimientos guerrilleros hasta partidos socialdemócratas que preservan la esencia de justicia social de la socialdemocracia histórica.

Estas tres visiones son en la actualidad como esferas superpuestas, desde la izquierda y el centro hasta la derecha y cada una de ellas empuja para redimensionar su espacio político y su capacidad de convocatoria. Tienen, al mismo tiempo, la coincidencia de estar a la búsqueda de un modelo de desarrollo consonante con la historia latinoamericana, que surja del pensamiento y la realidad sociopolítica de todo el continente.

En las visiones mencionadas hay coincidencias:

a. ya los partidos políticos no pueden seguir convocando a cerrar filas detrás de un líder y una bandera, sino encabezar un llamado a todos los sectores sociales a hacer una reflexión crítica sobre el futuro;

b. el reto es generar un nuevo sistema político plural y de democracia participativa y directa;

c. la economía debe ser incluyente y equitativa, y

d. la cultura, que es universal, debe ser respetuosa de la particularidad y la tradición.

Por otra parte, los partidos han abandonado el proyecto nacional, se han transformado en máquinas electorales donde el medio se convierte en fin. En la búsqueda de triunfos electorales, la selección de candidatos no obedece a un proyecto o a una democracia interna, sino se eligen figuras independientes, como "caballos de carreras", que tengan reconocimiento y fama entre la población. En este sentido, el partido se convierte en una empresa que entra al juego del mercado para ofrecerse al pueblo como quien puede administrar las recetas enviadas desde el extranjero, sin proyecto nacional y sin valores. En este contexto, es fácil entender las tendencias que privilegian al candidato sobre el partido, fórmula no ajena a los modelos y concepciones liberales, donde las fuerzas económicas que no han logrado una adecuada redistribución de la riqueza, pueden conducir a la formación de cacicazgos.

Si todo lo anterior es una tendencia, hay dos consecuencias directas que debilitan a los partidos:

Repensar la izquierda

1. gobiernos excluyentes con perfiles tecnocráticos para el manejo de las crisis económicas, con programas de ajuste aplicados de manera inconsulta, marginando no sólo a los partidos de oposición, sino incluso al mismo partido en el gobierno, con lo que la capacidad de acción de los actores políticos pierde cada vez más centralidad. Además, los procesos de globalización y la complejización de la economía, requieren de grados de especialización y mayor conocimiento, que opacan las posibilidades del debate público y de participación política amplia; y

2. pérdida de espacios de los políticos y los partidos políticos para la función que históricamente han cumplido en la construcción de ideas, hegemonías y sentidos sociales. Estos espacios los han ido ocupando líderes de opinión y comunicadores, volviendo difusas las fronteras entre lo político y la opinión pública.

A esto se suma el avance neoconservador, que responde en gran medida a la fuerza que adquirieron algunos liderazgos a través de fuentes de legitimación como: las demandas anticorrupción, la crítica a toda la clase política por su alejamiento de las sensibilidades populares y la sugerencia de nuevas vías de integración social basadas en la honestidad y el incremento de la autoconfianza al estilo *self made man*. Estas propuestas se inspiran en la instauración de un Estado mínimo, pretextando la necesidad de una burocracia cada vez menos costosa y en la ausencia de toda acción colectiva.

Hay una ola internacional de políticos que hacen política hablando mal de ella y despreciando los códigos, las instituciones y los procedimientos de la política democrática (por ejemplo, Fujimori, que prometió trascender a los partidos y parlamentos sólo para acabar de consolidar su propio poder político). A los prejuicios antipolíticos hay que agregar como elementos erosionadores del prestigio de los partidos, el reblandecimiento de los paradigmas ideológicos del pasado, el comportamiento faccioso de no pocos partidos y el surgimiento y fortalecimiento de una sociedad altamente organizada y agudamente atomizada.

Las numerosas organizaciones no gubernamentales que representan a los más diversos intereses específicos son efectivas en la defensa de sus temas prioritarios, pero la política no puede ser una suma aritmética de esos intereses. Son los partidos políticos los que deberán construir una nueva relación dinámica, constructiva, respetuosa y complementaria entre los partidos y el resto de los actores sociales, que respondan a los intereses nacionales, a los específicos de sus bases y a los generales de toda la ciudadanía.



Frente a la tendencia de la globalización por fragmentar a la sociedad y, por lo tanto, a los partidos políticos, es necesario que las organizaciones sociales y políticas se revitalicen y sean capaces de crear candados sociales para que el control sobre el Estado lo ejerza la sociedad y no el mercado. Los retos que en esta coyuntura se presentan a los partidos políticos latinoamericanos van en dos vertientes:

1. ¿Cómo volver a vincular Estado, mercado y solidaridades en el nuevo milenio?

2. ¿Qué hacer para, además de completar los procesos de democratización, aprender a hacer política con los sectores de la derecha que, estando más avanzados en diversificar su participación, comienzan a tener mayor presencia?

La tarea de los partidos políticos es vincular demandas heterogéneas y plurales de la sociedad con la toma de decisiones centrales; crear y construir mitos colectivos, cohesionadores de una cultura nacional con trayectoria y proyectos de nación que, entrelazados, constituyan, un espacio en el cual la gente se sume, luche y discuta.

Para revitalizarse, los partidos tienen que entrar a un proceso de reformulación organizativa, programática y de imagen pública, con mejores sistemas de comunicación con la sociedad e incluir las necesidades y preocupaciones de la sociedad dentro de sus programas y acciones, para continuar siendo la opción viable que articule, organizada e institucionalmente, el manejo del conflicto y darle a éste una salida de estabilidad, gobernabilidad y solución de los problemas. Para recuperar la vinculación con la masa electoral que aritméticamente es mayoritaria, los partidos deben ofrecer agendas de trabajo ricas y complejas, lo que implica una revaloración de la importancia del aspecto organizativo y recordar su labor de agencia de educación cívica, democrática y operativa.

Ningún partido político tiene otro futuro que el que se construye, por lo que en lugar de confiar su destino a la tradición política de su país, los partidos están obligados a recomponerse en función de los cambios actuales.

La reducción necesaria indispensable en un modelo democrático de concebir un hombre como un voto, sólo debe y puede darse en ese momento especialísimo de la llegada a las urnas, no en la organización, no en el trabajo, no en la formación de un andamiaje doctrinario que permita a los partidos buscar el acceso al poder público. Esta electorización excesiva de la política nos ha llevado en no pocas

Repensar la izquierda

ocasiones a suponer que el futuro de los partidos políticos será tan sólo el de poder elaborar, instrumentar y participar en reformas electorales, y que serán estas formas electorales, las que habrán de incidir y determinar la organización y el modo de ser de un sistema de partidos.

Para gobernar se requiere tener una credencial ética: gobernar es tener crédito, ser creíble y suscitar confianza. No se puede mandar sin estos atributos: la corrupción deslegitima a los gobernantes, erosiona todo el aparato del poder, conspira contra la autoridad. La corrupción nos acerca a un Estado de anomía, de ausencia de ley, de criterios valorativos de los actos humanos.

La política no merecerá su nombre mientras dos tercios de la humanidad tengan hambre y vean morir a sus hijos, en tanto que el otro tercio contamina tierras y aguas y agota el planeta en su voracidad consumista. Los partidos políticos no merecerán el suyo, si no son capaces de superar la estrecha óptica de sus conflictos de intereses para consagrarse a reestructurar la civilización. Algunos estudiosos estiman que en el año 2050 (dentro de 54 años) el planeta tendrá el doble de habitantes que en 1980: esta población, en su mayoría del tercer mundo, se disputará los recursos disponibles y reclamará de nuestros partidos una democracia que administre mejor los bienes que ya en la actualidad escasean para la mitad de los latinoamericanos.

Puntos de acuerdo específicos por país

Colombia

La COPPPAL manifiesta su preocupación por la situación que vive el pueblo de Colombia y espera su pronta solución pacífica.

Colombia es víctima de la intromisión externa, particularmente en la certificación del narcotráfico que requiere ante todo soluciones de carácter político y social; soluciones que reclaman un adecuado combate a la drogadicción en los países de consumo y no sólo acciones en los países productores y de tránsito.

Mantenemos nuestro ofrecimiento de hacer todo lo que esté a nuestro alcance, a solicitud expresa de las partes, para contribuir a la solución política del conflicto social y armado que sufre este país desde hace casi cincuenta años.

Cuba

La COPPPAL rechaza enérgicamente la promulgación por el gobierno de los Estados Unidos de la Ley Helms-Burton, por pretender recrudecer el injusto bloqueo impuesto a Cuba por más de treinta años y ser una legislación con pretensiones intervencionistas, de extraterritorialidad y ajena no sólo al Derecho Internacional y al Comercio Mundial, sino a la más elemental lógica de las relaciones entre naciones soberanas.

Es absurdo que el gobierno de los Estados Unidos pretenda arrogarse la autoridad de imponer su ley sobre las normas jurídicas y los derechos de los demás países del planeta.

Junto con expresar nuestra solidaridad con el pueblo cubano, reiteramos nuestros principios de "... respeto irrestricto a la soberanía nacional como decisión fundamental, y la intransigencia de su defensa frente a las influencias o presiones externas, el intervencionismo político, militar y cultural, y el sojuzgamiento económico...", y hacemos un llamado imperativo a manejar las relaciones con la República de Cuba con cordura y apego a derecho.

El Salvador

La COPPPAL expresa su apoyo a la demanda de los partidos políticos y de las diversas expresiones de la sociedad de El Salvador tendientes a reformas ya consensadas del sistema electoral, que buscan hacerlo transparente, confiable y realmente democrático, como elemento indispensable para consolidar el proceso de paz e impulsar la democratización iniciada con la firma del acuerdo de Chapultepec en enero de 1992, que puso fin al conflicto armado.

Guatemala

Para los partidos políticos integrantes de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe, es necesario garantizar que los procesos de democratización y pacificación, sean irreversibles.

La COPPPAL reconoce como positiva la reanudación de las negociaciones por una paz firme y duradera entre el actual gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) que requieren de la comprensión y apoyo de todos los sectores de la sociedad guatemalteca, latinoamericana y caribeña para afrontar con realismo la formulación e instrumentación de los acuerdos; no obstante, que la paz será el resultado de la justicia social y la consecución de

Repensar la izquierda

fórmulas que le devuelvan al pueblo de Guatemala una mayor confianza en el régimen de legalidad e impidan el imperio de la impunidad.

Exhortamos a los hermanos guatemaltecos a mantener un clima de confianza para facilitar la pronta firma de la paz y a participar activamente en la reconstrucción del país y en la consolidación de la democracia. Estamos seguros que la firma de los acuerdos de paz y su implementación, con contenido, son garantía para la efectiva transición democrática en Guatemala.

Panamá

La Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe, ratifica su solidaridad con el proceso de perfeccionamiento de la integridad territorial y de la Nación Panameña. Respalda con entusiasmo la convocatoria en Ciudad de Panamá de la XXVI Reunión de la Organización de Estados Americanos en junio de 1996 y del Congreso Universal del Canal de Panamá en setiembre de 1997.

Además a solicitud del Partido Revolucionario Democrático de Panamá convoca a la celebración de una reunión cumbre de la Internacional Socialista, el Foro de São Paulo y la COPPPAL, en conjunto con partidos, movimientos políticos, otras organizaciones multipartidarias internacionales y de importantes personalidades.

Esta reunión de las dirigencias máximas de las instancias que recogen a los partidos y movimientos políticos, tendrá como sede la Ciudad de Panamá y su fecha gravitará alrededor del Congreso Universal del Canal de Panamá, en el año 1997. Su realización tiene como objetivo impulsar y asegurar el cumplimiento en su letra y espíritu de los Tratados Torrijos-Carter, que se traduce para el pueblo panameño en la recuperación del Canal de Panamá y el pleno ejercicio de sus derechos soberanos. Así como respaldar activamente todas las iniciativas que garanticen el éxito de este trascendental conclave mundial, del cual deberán derivarse importantes planteamientos orientados a la modernización de mecanismos que contribuyan especialmente al desarrollo de las economías latinoamericanas y caribeñas, y a asegurar para la comunidad internacional el manejo eficiente del Canal de Panamá.

La XIX Reunión Plenaria de la COPPPAL, asume el compromiso de desplegar los esfuerzos y gestionar los recursos necesarios para materializar esta iniciativa con la colaboración de los partidos y

movimientos políticos miembros de la Internacional Socialista y del Foro de São Paulo, para lo cual se recomienda la realización de una reunión preparatoria en la Ciudad de Panamá, el 10 de enero de 1997. Entendiendo que esta conquista que promovió el General Omar Torrijos para su pueblo y la dignidad latinoamericana y caribeña ha de ser garantizada con el concurso de todos los países y pueblos del mundo.

Puerto Rico

Ante la reciente radicación de un proyecto de la ley en la Cámara de Representantes del Congreso de Estados Unidos, con el respaldo del liderazgo de la mayoría Republicana y con auspicio bipartita, dirigido a estructurar un proceso encaminado a lograr la descolonización de Puerto Rico, resuelve:

1. Reafirmar el derecho inalienable de Puerto Rico a su independencia y el respaldo de la COPPPAL a esa fórmula política.
2. Expresar su satisfacción porque en dicho proyecto de ley se haya reconocido el carácter colonial de la actual relación entre Estados Unidos y Puerto Rico.
3. Manifestar que las opciones descolonizadoras que se presenten a Puerto Rico por parte de Estados Unidos, además de la independencia, deberán preservar el derecho de ese hermano país latinoamericano a independizarse plenamente en el futuro conforme a su propia y exclusiva determinación.

Instituto Fernando Otorgués

Asamblea General

Está compuesta por sus socios fundadores, que son personalidades independientes, legisladores y representantes de los sectores políticos integrantes del Frente Amplio y los técnicos que han colaborado en la creación del mismo.

Comisión Directiva

Liber Seregni (Presidente)
José Korzeniak
Doreen Ibarra
Martha Jauge
Antonio Elías

Administradora

Mireya Méndez

Investigadores

Andrea Basilio
Joaquín Etchevers
Mario Quintana
Gustavo Samacoitz

Consejo de Administración

Antonio Elías
Wilson Fernández
Fredy Lima
Daniel Mesa
Luis Minetti
César Pérez Novaro
Ariel Rodríguez

Centro de Documentación

Alcira de los Santos (responsable)
Graciela Sobrino
Rosalia Vignoli
Graciela Dacosta

Director

Antonio Elías

Secretaria

Gladys García
Amador Méndez
Raquel Sierra

Subdirectores

Daniel Mesa
César Pérez Novaro

Se terminó de imprimir en el mes de julio de 1996,
en Pettirossi srl, Adolfo Lapuente 2289, Montevideo, Uruguay.
Edición amparada en el Artículo 79 de la Ley Nº 13.349
Depósito Legal Nº 303.484

Una necesidad para la Humanidad:
construir una utopía

Daniel Mesa

•

Hacia una política de Estado para la integración

Antonio Elías

•

Un resumen de las teorías de la Administración

Mario Quintana

•

Perspectiva para el Mercosur

César Pérez Novaro

•

XIX Reunión Plenaria
de la Conferencia Permanente
de Partidos Políticos
de América Latina y el Caribe

COPPPAL