

LOS ESTADOS FRACASADOS Y EL CASO ARGENTINO

POR EDUARDO CONESA

I. Introducción

A raíz del avance del terrorismo en el mundo puesto de manifiesto en el ataque a las Torres Gemelas de Nueva York el día 11 de Septiembre del 2001, ha surgido en el mundo un interés renovado por el estudio de los Estados fracasados dado que se sostiene que éstos son el albergue y la causa del terrorismo. Esta es la tesis que emerge del análisis de Francis Fukuyama (1). Se parte siempre de la definición de Max Weber, según la cual "el Estado es una comunidad humana que reivindica con éxito el monopolio del uso legítimo de la fuerza física dentro de un territorio determinado". La esencia de la estatalidad es, en palabras de Fukuyama, la aplicación de las leyes, esto es, "la capacidad última de enviar a alguien con uniforme y pistola para que imponga el cumplimiento de las leyes del Estado". Ejemplos de Estados fracasados serían Afganistán, actualmente el mismo Irak, donde a pesar de la presencia de las tropas estadounidenses no se consigue imponer el orden público, también algunos países del África, y algunos de América Latina, entre los cuales se encontrarían Haití, Bolivia, Ecuador, Colombia, y tal vez la Argentina.

Revaluación de la estatalidad:

Con motivo de la caída del imperio soviético se puso de moda en todo el mundo la idea anarquista. La Unión Soviética habría fracasado en 1989-90 meramente debido al tamaño excesivo de su Estado, según la tesis en boga, Milton Friedman por ejemplo, decano de los economistas liberales recomendaba como gran solución para el desarrollo económico de todos los países, incluso los de detrás de la cortina de hierro, "privatizar, privatizar y privatizar". El llamado Consenso de Washington estaba también en la misma línea: se trataba de reducir el papel del Estado a un mínimo en la creencia de que ello de por sí aseguraría el desarrollo económico. Hoy en día, en el 2005, ha habido una importante revaluación de esta postura. Se parte del reconocimiento de que un Estado eficiente, sea grande, sea pequeño, es esencial para el desarrollo económico de cualquier país. Se admite que el Estado puede ser pequeño y abarcar un treinta por ciento del Producto Bruto Interno como en el caso de los EE.UU., o puede tener a su cargo muchas más actividades y llegar casi al cincuenta por ciento del PIB como es el caso de Francia o Suecia. Pero son inaceptables desde el punto de vista del desarrollo económico los Estados ineficientes, ya sean Estados pequeños con el veinte o treinta por ciento del PIB, como grandes que lleguen al cincuenta. Francis Fukuyama (2) propone analizar el punto sobre la base de un gráfico con cuatro cuadrantes poniendo en el eje de las abscisas la

SUMARIO: I. Introducción. — II. Fenomenología del fracaso de la estatalidad en la Argentina. — III. La falencia política del Estado argentino. El alto riesgo de la transición. El excesivo número de afiliados. Pareto y los golpes de Estado. Pareto y los golpes argentinos. Transiciones normales imposibles. Las nuevas formas del golpe de Estado. — IV. La falencia económica del Estado argentino. — V. La falencia moral del estado argentino. — VI. Conclusión.

cobertura de las instituciones estatales y en el eje de las ordenadas la eficiencia de las mismas. Así países como EE.UU. o Nueva Zelanda con Estados relativamente pequeños pero eficientes estarían en el cuadrante 1; Francia, Japón Alemania y en general los países europeos con estados grandes y eficientes quedarían en el cuadrante 2; Sierra Leona, Zaire, o Panamá por ejemplo con Estados pequeños e ineficientes, estarían en el cuadrante 3 y Brasil, Turquía y la Argentina de los '80 con Estados relativamente grandes e ineficientes quedarían en el cuadrante 4. Por supuesto que en los últimos años la

habido enormes desplazamientos: la Argentina pasó del cuadrante 4, Estado grande e ineficiente al 3, Estado pequeño e ineficiente. Rusia país del cuadrante 2, estado grande y relativamente eficiente en los '50 al cuadrante 3 con las privatizaciones del Yeltsin, convirtiéndose en un Estado más chico pero mucho más ineficiente. Nueva Zelanda, que hizo su reforma en los ochentas, se movió hacia arriba y hacia la izquierda implicando un Estado más eficiente y al mismo tiempo más pequeño. Las flechas del Cuadro 2 muestran la dirección de los cambios.

Cuadro 1. Clasificación de los Estados según tamaño relativo en el eje horizontal y eficiencia en el vertical

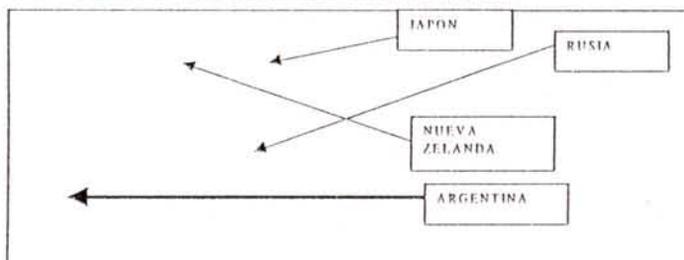
Cuadrante 1.-Estados eficientes y pequeños en % del PIB, ejemplos, USA y Nueva Zelanda en los 90	Cuadrante 2.-Estados grandes en % del PIB y eficientes, ejemplos, Francia, Alemania y Japón
Cuadrante 3.-Estados ineficientes y pequeños en % del PIB, ejemplos, Sierra Leona, Argentina de los 90	Cuadrante 4.-Estados grandes en % del PIB, e ineficientes, Brasil, Turquía, Nigeria, Argentina de los 80

La eficiencia aumenta hacia arriba y el tamaño aumenta hacia la derecha

El caso de la Argentina está en el límite sin llegar a ser un Estado totalmente fracasado todavía. Al presentar esta hipótesis el desce herviente del que esto escribe es que el Estado Argentino sea un Estado exitoso y la Argentina se convierta en una nación desarrollada. Creo que eso no es difícil para nuestro país, si hacemos una reforma muy especial del Estado. Sostengo en realidad que la Argen-

tina se está ahogando en un vaso de agua y este trabajo tiende a abonar esa tesis. Sin embargo hay algunos fenómenos salientes, notorios, objetivos e importantes que permiten sostener, la tesis del fracaso del Estado Argentino. Aquí enumeraremos con un breve comentario, la fenomenología que induce a pensar acerca de un posible fracaso de la estatalidad en la Argentina.

Cuadro 2. Dirección de las reformas del Estado de los noventa



Lo correcto era moverse hacia arriba, en la dirección de la eficiencia. No necesariamente hacia la izquierda, achicando el Estado como lo hicieron Argentina y Rusia

II. Fenomenología del fracaso de la estatalidad en la Argentina

Se pueden enumerar al menos tres fenómenos políticos, seis fenómenos económicos y siete de corrupción lisa y llana que son hechos objetivos y que permiten adelantar la hipótesis de que el Estado Argentino es un Estado fracasado. Más tarde sostendremos que este desastre estatal argentino puede revertirse en alta proporción con una sola y gran reforma que debiera remover las principales causas del desastre.

Golpes de Estado, terrorismo y guerra perdida, síntomas del Estado fracasado

Se trata de los ocho golpes de Estado que experimentó nuestro país en los últimos 75 años, el terrorismo de los setentas y la pérdida de la guerra de Malvinas. En la Argentina desde el año 1930 hasta la actualidad hubo siete, tal vez 8 golpes de Estado exitosos: en 1930, 1943, 1955, 1962, 1966, 1970 y 1976 y 2001. Cuando usamos la expresión "exitosos" no nos estamos refiriendo ciertamente al éxito de la gestión del gobierno, sino al mero éxito en monopolizar temporalmente el uso de la fuerza por un sector del Estado en los casos de intervención de las Fuerzas Armadas. La circunstancia que hayan habido siete golpes de estado, crea una presunción de que hay algo equivocado en la conformación del Estado argentino. En efecto, una de las características de un Estado eficiente es la sucesión ordenada de los gobernantes. Quizás la cláusula más importante de cualquier Constitución es la que regula la transferencia del poder político y cuando ésta se viola permanentemente "algo está podrido en Dinamarca". Queda el caso dudoso del octavo golpe que se produce con la caída del Presidente de la Rúa en el 2001. ¿Fue un golpe de Estado privatizado producido espontáneamente por el pueblo? ¿Fue orquestado por grupos políticos opositores como sostiene el incumbente? ¿Fue determinado por la manifiesta incapacidad del mismo incumbente? Cualquiera fuera la respuesta, el golpe del 2001 es una muestra más del fracaso del Estado ar-

(Continúa en pág. 2) ▶

NOTAS

Especial para La Ley. Derechos reservados (ley 11.723).

(1) FUKUYAMA, Francis, "La Construcción de Estado, Hacia un Nuevo Orden Mundial en el Siglo XXI", Ediciones B, Barcelona, 2004, España. Impreso en la Argentina.

(2) FUKUYAMA, op. cit. p. 28.

DOCTRINA

Los Estados fracasados y el caso argentino
Por EDUARDO CONESA

JURISPRUDENCIA

EXTRADICION/ Recaudos que debe cumplir el pedido de extradición — Resolución judicial (CS)...6
PROCEDIMIENTO PENAL/ Nulidad del auto que ordena la elevación de la causa en consulta a la Cámara de Apelaciones — Aplicación analógica del artículo 310 del Código Procesal Penal — Discrepancia entre el fiscal que solicita la desestimación de la denuncia y el juez que considera que hay mérito para instaurar — Defensa en juicio — Imparcialidad — Órgano facultado para acusar — Autonomía funcional del Ministerio Público — Ar-

tículo 120 de la Constitución Nacional — Ley 24.946 — Prohibición de la interpretación analógica in malam parte de la ley (CNCasación Penal).....8

DAÑOS Y PERJUICIOS/ Daño patrimonial — Valuación — Propiedad intelectual — Emisión de micros televisivos sin autorización (CNCiv)...11

REBELDIA/ Alcances de la presunción que se deriva de la misma — Facultades de valoración del juez de la causa — DAÑOS Y PERJUICIOS (CNCiv)...12

HONORARIOS DEL ABOGADO/ Regulación de los honorarios — Sucesión — Privilegios (CNCiv)...13

COMPETENCIA/ Fuero de atracción del juicio sucesorio — Improcedencia — División de condominio — Acción iniciada por el causante — Pacto de cuota litis — Ejecución — SUCESION (CNCiv)...13

DEFENSA DEL CONSUMIDOR/ Ley de defensa del consumidor — Deber de información — Empresa de telefonía celular — Entrega "gratuita" de un teléfono — Omisión de informar las condiciones de adquisición — Sanción administrativa — MUJER (Contencioso administrativo y Trib., Ciudad Autónoma de Buenos Aires).....13

RESEÑA LABORAL.....15

CONTRATO DE TRABAJO/ CONVENIO COLECTIVO DE TRABAJO

CONTRATO DE TRABAJO/ CONSTITUCIONALIDAD — INSTANCIA ADMINISTRATIVA PREVIA — PRUEBA — MULTA — DESPIDO

CONTRATO DE TRABAJO/ DESPIDO — INDEMNIZACION

CONTRATO DE TRABAJO/ SOCIEDAD

CONTRATO DE TRABAJO/ INDEMNIZACION

(Viene de pág. 11)

gentino, o quizá de su cúpula constituida por la clase política. Cabe anotar, que la mayoría de los golpes tuvo en el momento inicial bastante consenso popular, pero ninguno fue capaz de acertar en un diagnóstico certero que remediará los males del Estado y evitara para siempre futuros golpes. Ninguno de los golpes militares no estuvo animado por la idea central de construir el verdadero Estado Civil que en inglés se denomina "Civil Service", sino meramente en poner un poco de orden basado en el principio de que "achicar el Estado es agrandar la Nación". Así, la ideología liberal ingenua se apoderó de muchos de los golpes militares y los condujo al fracaso.

El terrorismo

El terrorismo de los setenta hizo trastabillar al débil Estado argentino. Dicho terrorismo estaba determinado por dos razones, una externa y otra interna. La externa consistía en que las dos grandes potencias que se disputaban la hegemonía mundial, los Estados Unidos y la Unión Soviética, no podían ir a una confrontación directa entre ellas porque cada una contaba con una arsenal nuclear similar de más de diez mil a quince mil ojivas propulsadas por cohetes balísticos intercontinentales capaces de destruirse mutuamente, y también destruir todo vestigio de vida humana sobre la Tierra. Por ello la Unión Soviética recurrió al fomento del terrorismo en los países en desarrollo. Se trataba de debilitar los ya débiles Estados de estos países quitándoles el monopolio del uso de la fuerza para luego sustituir a sus gobiernos por jóvenes revolucionarios de estilo montoneros o ERP o como los propios rusos de 1917, tanto en el Asia como en África y en América Latina. La estrategia consistía en rodar así a Estados Unidos y a Europa occidental para provocar su rendición final. Estados Unidos respondió con la represión contraterrorista de las fuerzas armadas regulares de los países en desarrollo, entre otros, las del nuestro.

Sin embargo, en 1977, con el Presidente James Carter y su asesor de Seguridad Zbigniew Brzezinski, Estados Unidos cambió de táctica al advertir la vulnerabilidad intrínseca del propio Estado soviético, el quedantismo de su régimen sucesorio del poder y su consiguiente carácter represivo y corrupto a la vez. Así fue que levantó con cierto hábil oportunismo, la bandera de los "human rights" como arma moral para hacer caer a su adversario. En efecto, el Estado soviético con el pasaje del tiempo evolucionaba rápidamente hacia un sistema hedonista clientelista que se perpetuaba en el poder, que carecía de mecanismos válidos de auto-renovación y que perdía legitimidad ante los ojos de su pueblo por su despotismo e ineficacia. Ese Estado se iba caer por falta de fuerza moral interna como fue el caso de los Borbones, por ejemplo, y como todas las aristocracias de las distintas civilizaciones humanas, pero mucho más rápidamente aún, dada la aceleración de la historia.

La razón interna del surgimiento del terrorismo en nuestro país estuvo dada por la falta de rotación de su sistema político que cerraba el acceso al gobierno a los elementos más dinámicos de las nuevas generaciones, ya sea por la acción de un establishment político quedantista, o por la vía directa de los gobiernos militares. También estaba cerrado el acceso al poder político indirecto por la vía de la carrera administrativa de mérito en el Estado, dado que esa carrera no existía, ni existe todavía. Incidentalmente, desde que el terrorismo tiene vocación por apoderarse del Estado, carece de sentido sancionar como delitos de lesa humanidad y declarar imprescriptibles los del contraterroterrorismo estatal, y en cambio declarar prescriptibles como delitos menores los

delitos propios de los terroristas, que eran peligrosos gobernantes en potencia, tal como lo hizo nuestra Suprema Corte de Justicia en el caso del terrorista etarra "Lariz Iriondo". Esta jurisprudencia es suicida, pues tiende a convertir a la Argentina en una suerte de refugio (3). Para los terroristas internacionales debilitando aun más el prestigio del Estado argentino y refirmando así su carácter de Estado fracasado. De acuerdo a esta jurisprudencia los delitos de las "torres gemelas" de Nueva York del 11 de septiembre de 2001 no serían delitos de lesa humanidad y serían prescriptibles. Esta jurisprudencia carece de lógica y de todo sentido de la justicia.

Como se ve el terrorismo no es más que una de las caras de la falencia de un Estado. La preocupación actual de los Estados Unidos con el terrorismo en el nuevo milenio radica en que si los Estados débiles del tercer mundo no logran controlar su territorio, allí suelen aprovechar para esconderse y anidar las bandas terroristas que amenazan ahora a los propios Estados Unidos. Afganistán con Al Qaeda y Bin Laden fueron y son el caso en punto.

La guerra de Malvinas

La guerra perdida en Malvinas contribuyó a acentuar la duda internacional acerca del fracaso del Estado Argentino. Sin embargo, el intento de reconquistar un territorio arrebatado ilegalmente por el Reino Unido en 1833 fracasó en gran medida por errores de la alta conducción militar, más que por la falencia de nuestras tropas que tuvieron un desempeño muy digno, a pesar del enorme desnivel de recursos tecnológicos que significaba luchar contra la OTAN. El gran error de nuestro alto comando fue, según observadores imparciales de la misma OTAN, simplemente no prolongar la pista de aterrizaje de Puerto Argentino. Si ello se hubiese hecho la Argentina hubiera tenido superioridad aérea y la flota británica no se hubiese atrevido a acercarse a las islas. La guerra perdida tuvo el efecto de desprestigiar fuertemente a las Fuerzas Armadas ante la opinión nacional y las descalificó como factor de poder político, posiblemente para siempre. Pero la historia de 1983-2003 demostró que la causa de nuestra decadencia no fueron nuestras Fuerzas Armadas solamente, pues cuando ellas se apartaron del poder, la decadencia continuó y casi puede decirse que se acentuó.

Seis fenómenos Económicos indicativos del fracaso del Estado

Se trata de la ineficiencia del manejo monetario, de la hiperinflación, de la adquisición de una enorme deuda externa, de la fuerte caída del PBI per cápita, de la alta desocupación y de la emigración.

Moneda

El Estado Argentino perdió el monopolio de la emisión de moneda y se ha visto obligado a dar validez legal en su Código Civil a las extranjeras como tales. Esta circunstancia ha dado lugar a la circulación de dos monedas principales en la Argentina, el peso y el dólar. Cuando un país tiene dos monedas rige la vieja ley de Gresham de 1559 que establece que la mala moneda desplaza a la buena. Esto significa, que el peso argentino viene a ser la moneda en que se gasta y el dólar, la moneda con la cual se ahorra. Esta circunstancia, determina que la velocidad de circulación del peso argentino sea muy elevada y la velocidad de circulación del dólar en nuestro país sea muy baja. Cuando la velocidad de circulación de una moneda es muy elevada, cualquier descontrol de la emisión monetaria por parte del Estado, por pequeña que sea, puede desembocar en hiperinflación. Por lo tanto, la Argentina bi-monetaria puede asimilarse al caso de un au-

tomóvil que está siendo manejado en un camino de cornisa. Al menor descuido del volante, se cae al precipicio de la hiperinflación. Mala moneda significa Estado débil o decadente y/o de existencia precaria, pues, además, por razones que daremos más adelante, un país con mala moneda tiene una tendencia al desempleo estructural que corroe las bases de la convivencia social y el sistema de seguridad.

Hiperinflación

La Argentina en el año 1989 experimentó ya una hiperinflación del 4982% anual; esta hiperinflación se debió a la incapacidad del Estado para controlar sus gastos y al intento de sufragarlos con emisión monetaria en momentos en que la velocidad de circulación del dinero ya era muy alta.

Deuda externa

La deuda externa enorme que adquirió la Argentina es otra manifestación de la falencia de su Estado. Ante la incapacidad para controlar las finanzas públicas, y ante la necesidad de evitar la emisión monetaria que lleva a la hiperinflación, el Estado argentino optó por emitir enormes cantidades de bonos en los mercados financieros internacionales, que después no pudo pagar. El default de fines del 2001 debe imputarse a la irresponsable emisión de deuda pública del período 1991-2001 por parte de un Estado en situación de falencia que intentaba ocultar su fracaso huyendo hacia el futuro. En efecto, la emisión masiva de bonos de deuda no hacía sino trasladar hacia el futuro los problemas sin solucionar, y aun agravándolos.

Caída del PBI única en la historia mundial

La caída del PBI argentino es un hecho notable. La Argentina, es el único país del mundo que pasó de tener un status de país desarrollado en el decenio de 1930 a lamentar un status de país pobre y subdesarrollado a comienzos del siglo XXI. Paul Samuelson decía en una conferencia sobre Economía Internacional en 1980, que hay cuatro clases de países: los desarrollados, los subdesarrollados, Japón y Argentina. Japón por el extraordinario y casi inexplicable proceso de crecimiento desde 1950 hasta 1980. Y la Argentina por ser el único país desarrollado que involucionó hacia el subdesarrollo desde la posguerra hasta nuestros días.

Desocupación

Tasas de desocupación que sumando desempleados y subempleados superan el 35% son las más altas del mundo. Una de las funciones esenciales del Estado es hacer que todos los ciudadanos que quieren trabajar puedan hacerlo. Debido al mal manejo de la moneda y de la macroeconomía, más de cinco millones de compatriotas no pueden trabajar. Otra razón para apuntalar la tesis del fracaso del Estado argentino

Emigración

Ante la incapacidad del Estado argentino para asegurar el pleno empleo, muchas de las personas con mayor capacitación emigran buscando nuevos horizontes en países extranjeros. En el año 1900, la República Argentina era la tierra prometida, donde hombres y mujeres de todas partes del mundo querían venir a trabajar en ella y de hecho encontraban trabajo, progresaban y se sentían orgullosos de su nueva patria adoptiva. Hoy, la situación se ha invertido totalmente y los argentinos buscan trabajo en el exterior. Si esta situación continuara habría que pedirle al último que apague la luz. Afortunadamente esta tendencia a la emigración parece haberse frenado en los últimos tiempos.

Siete Fenómenos de Corrupción indicativos de la falencia del Estado

Se trata de la cesión de jurisdicción, de la sustitución del Estado argentino por Estados

extranjeros en la prestación de nuestros servicios públicos, de los sobresueldos, del escándalo de niños trabajando, de la crisis de seguridad, de la compra de leyes, y del Estado rentístico clientelar.

La cesión de jurisdicción

El poder jurisdiccional es un atributo esencial de la estatalidad. Si un Estado como el Estado argentino debe delegar la aplicación de sus propias leyes ante tribunales extranjeros o localizados en un país extranjero como los del CIADI que están en Washington o en París, está reconociendo a gritos su propia falencia y su propia incapacidad. Estas cesiones tienen su origen principalmente en la sospecha de corrupción que tiene a la justicia argentina. De ahí la necesidad de escapar de ella por medio de estos subterfugios. También constituyen un reconocimiento de nuestra propia incapacidad o corrupción estatal, las cláusulas atributivas de jurisdicción en materia de endeudamiento externo, donde un Estado de segundo orden, como lo es la ciudad de Nueva York, es reconocida como superior y juzgador del Estado argentino.

Sustitución por Estados extranjeros

Ante la incapacidad del Estado argentino para proveer los servicios públicos, nuestro Estado ha debido recurrir al auxilio de Estados extranjeros para que lo hagan en nuestro territorio. Aunque para disimular el fracaso de nuestro Estado, la transferencia de los servicios públicos a manos de los Estados extranjeros se disimula detrás del eufemismo de "privatizaciones". En efecto, los teléfonos, por ejemplo, cayeron en manos de Telefónica de España, una empresa estatal española, de Telecom de Francia, una empresa estatal francesa y Stet, una empresa estatal italiana; en la misma condición quedó el petróleo, dado que YPF está gobernada por Repsol, una empresa estatal española. Y la empresa Petrobrás del Estado brasileño, maneja también nuestros hidrocarburos e influye en la política energética argentina. La circunstancia de que la venta a Estados Extranjeros de nuestras empresas estatales se hayan efectuado so color de "privatizaciones" por los sectores antistatistas del más extremo y radical liberalismo económico revela que en el fondo no se trataba de la ideología liberal, sino de hacer negocios personales lucrando con el fracaso de nuestro Estado en lugar de reformarlo y hacerlo eficiente.

Sobresueldos

Recientemente se puso de manifiesto, aunque mucho de esto ya se sabía, que en el decenio de los noventa, los Ministros del Poder Ejecutivo, Secretarios de Estado, subsecretarios y altos funcionarios, cobraban sobresueldos extrapresupuestarios con dinero aparentemente desviado de la Secretaría de Informaciones del Estado. Es decir, dinero que debía utilizarse para espionaje internacional, digamos, para saber cuántos Mirage o tanques de guerra tiene Brasil o Chile, se utilizó en malversación de fondos públicos, de manera sistemática, para pagar sueldos del Estado. Que el corazón mismo del Estado viole sus propias leyes y pague sueldos fuera del presupuesto y sin recibo, porque la opinión pública no admite que se paguen sueldos razonables dentro de las leyes, dada la inoperancia de los servicios que presta el Estado, constituiría una prueba más de la falencia del Estado argentino.

Niños trabajando

Un millón y medio de niños menores de 15 años, trabajando o mendigando en las calles constituyen un fuerte respaldo a la tesis del fracaso del Estado argentino en la provisión de educación y servicios sociales mínimos a los más desamparados.

Inseguridad

La falta de seguridad se manifiesta en accidentes masivos como el de Cromagnon donde han muerto 193 personas, confirman la falencia de los controles estatales. Las olas de se-

NOTAS

(3) Opinión Editorial del Diario La Nación del 24 de mayo de 2005.

cuentros y asaltos que asuelan al país prueban el fracaso de la policía y la justicia en la represión del crimen y las conductas delictivas. Estos fracasos parecen tener una causa más profunda que la abundancia de intenciones retorcidas por parte de malhechores, también superabundantes.

Compra de leyes

La utilización de fondos reservados para la compra de leyes del Congreso como parece haber ocurrido en el caso de la ley de flexibilización laboral del año 2000, donde el Poder Ejecutivo habría extraído fondos secretos para sobornar a legisladores por montos que según informa la prensa alcanzaron a los cinco millones de dólares constituyen otro apoyo a la tesis de la falencia de nuestro Estado. Por otra parte indicios bastante serios sugieren que la ley de declaración de la necesidad de la reforma constitucional que diera lugar a la Constitución de 1994, con la que se consagró la reelección del ex presidente Menem, también habría sido obtenida utilizando medios parecidos aunque tal vez por sumas mucho más altas dadas las mayores intenciones en juego.

Empleados públicos clientelares

El público sospecha que aproximadamente la mitad de los empleados públicos de cada repartición del Estado cobran sueldos sin trabajar y meramente para "calentar la silla". De esta manera, el Estado Argentino sería un mecanismo de reparto de las rentas públicas sin conexión alguna con el beneficio al bien común. La presencia en la administración pública de personas que no trabajan desmoraliza a las que sí lo hacen y crea el clima propicio para la corrupción y la ineficiencia del Estado.

III. La falencia política del Estado Argentino

Puede decirse que el Estado Argentino fue un éxito resonante desde 1860 hasta mediados del siglo XX. Los problemas comienzan en la segunda mitad del siglo XX. El envío de progreso impartido por la generación del 80 fue indiscutible. Allí se destacó la acción del Presidente Sarmiento con el establecimiento de un sistema educativo estatal meritocrático, modelo que permitió la capitalización en conocimientos. El mismo Sarmiento al fundar el Colegio Militar y la Escuela Naval estableció una base parcial del Estado profesional y meritocrático. Sin embargo faltó hacer lo mismo con la parte civil del Estado, excepto, como ya está dicho con el ministerio de educación, desde 1870 hasta 1950. Faltó un régimen de carrera profesional estricto y por mérito en cada uno de los demás ministerios, y en el Poder Judicial. Y en las provincias. Esta fue la mayor falencia de la generación del 80, que en muchos aspectos hizo una obra importante para construir una gran Nación.

El alto riesgo de la transición

La falta de una administración pública de carrera determinó una importantísima carencia para el adecuado transcurso del poder dentro de las instituciones democráticas. Las autoridades políticas recién elegidas por elección popular tenían que despedir a gran parte de los funcionarios existentes en el Estado que eran la "clientela" de la administración saliente. Si nombraban a la nueva "clientela" sin despedir a la antigua, habría un exceso de gasto público e inflación. Por otra parte, en el Estado clientelista, donde la renovación de las autoridades políticas importa también la renovación de toda la administración, esto es de cientos de miles de funcionarios, el odio político florece y la tentación de recurrir al golpe de Estado o al fraude como medio de retener las rentas de los empleos públicos se hace la ley del país. Es que una consulta popular dentro de un régimen clientelista se ponen en juego demasia-

dos intereses. Demasiados "puestos de trabajo", quizá meras "rentas". Cuando se realizó el traspaso de la vieja administración conservadora al nuevo radicalismo en 1916, un rencor político creciente comenzó a respirarse en el aire público de la Argentina. Tanto en el orden nacional como en el provincial. Y mucho peor en este segundo ámbito. Y así durante el siglo XX, tuvimos abundante fraude electoral y frecuentes golpes de Estado que no hubieran existido si hubiéramos tenido administraciones civiles de carrera nombradas por exámenes objetivos y serios, cuya estabilidad no pudiera ser amenazada por un nuevo Presidente de la República electo, o un por nuevo gobernador de provincia electo, si se tratase de empleo público provincial. En otras palabras, mi tesis consiste en que si en los procesos electorales de la Argentina, desde 1916 en adelante y hasta el presente, se hubieran puesto en juego solamente los cargos electivos, pero no los administrativos del Estado, la Argentina hubiera sido un país desarrollado, mejor incluso que Australia o Canadá durante todo el siglo XX, y no el "Congo blanco", como fue bautizada en alguna oportunidad.

El excesivo número de afiliados

Quizá una de las mayores evidencias de la democracia clientelista que aqueja a nuestro país sea el número de afiliados de sus dos grandes partidos en comparación con el número de afiliados a los grandes partidos europeos o estadounidenses. Así, por ejemplo se ha observado que el partido Justicialista tiene cuatro millones de afiliados, y la UCR 3 millones, cuando el partido socialista francés o el gaullista no pasan de 400 mil en un país con una mucho mayor cantidad de habitantes. ¿Por qué esa diferencia? Porque los partidos políticos en las democracias no clientelistas sólo sirven para proveer el cargo electivo, esto es el de concejal, intendente, diputado, senador, gobernador o presidente, y sus respectivos gabinetes, pero nunca los partidos son los que alimentan a la administración pública, la cual no se nutre de la clientela partidaria, sino que es seleccionada sobre la base de la idoneidad profesional y la carrera administrativa. Por eso simplemente hay menos afiliados en los países desarrollados. La ficha de afiliación no es el pasaporte al puesto público. Así de simple.

Pareto y los golpes de Estado

Un gigante de la sociología y de la economía, Vilfredo Pareto, nos proporciona una teoría que nos permite fortalecer nuestra tesis. Este autor sostiene que el comportamiento político depende de los sentimientos y no de la razón. Por ello, hace un detallado análisis de los sentimientos humanos llamados por él "residuos" (porque deben ser "observables"). Los dos principales pares son los sentimientos de "combinaciones" (Clase I) y "persistencia" (Clase II). Por ejemplo, las personas con fuertes sentimientos de "persistencia" (Clase II) tienden a ser patrióticos, tradicionalistas, religiosos, defensores de la familia, ahorristas, inclinados al uso de la fuerza en materia política y dispuestos al sacrificio. Contrariamente, los individuos con fuertes "combinaciones" (Clase I) son relativistas en materia cultural, hedonistas, racionales, individualistas, gastadores, emprendedores y, en materia política, prefieren la negociación al uso de la fuerza.

Para simplificar el sistema de Pareto, que es extremadamente complejo, la sociedad debe ser dividida en dos clases. La clase gobernante y la clase gobernada. La prosperidad, es decir el desarrollo, se maximiza cuando hay com-

pleta movilidad entre las dos clases y en este caso aquellos que gobiernan son los mejor calificados para hacerlo. Ellos son individuos inteligentes, pero a la vez con fuertes "persistencias". Estas dos características no se dan juntas frecuentemente en los individuos: aquellos que son inteligentes tienden a las "combinaciones" (Clase I) y no a las "persistencias" (Clase II). Las "persistencias" se encuentran abundantemente en las clases bajas, es decir en las gobernadas, mientras que las combinaciones en las clases altas, es decir en las gobernantes. Los cambios que ocurren en los residuos de Clase I (combinaciones) y Clase II (persistencias) dentro de los individuos que componen la clase gobernante y la clase gobernada, tienen una influencia importante en la determinación del equilibrio social. Las revoluciones ocurren cuando la clase gobernante tiene un exceso de individuos con Clase I de residuos, y pocos de Clase II. Esto tiende a ocurrir frecuentemente.

Por ello, según Pareto:

"La historia no es sino el cenerario de las aristocracias"

y

Las revoluciones vienen cuando a través de acumulaciones en los altos

estratos de una sociedad (por un descenso en la velocidad de la circulación de las clases o por otras causas) de los elementos decadentes que no poseen los residuos adecuados para mantenerse en el poder y son incapaces de usar la fuerza; mientras tanto en los estratos inferiores de la sociedad, elementos de superior calidad vienen a la palestra poseyendo los residuos adecuados para ejecutar las funciones del gobierno y un suficiente deseo de usar la fuerza en caso necesario (4).

Sería imposible resumir en una o dos páginas la sociología de Pareto. Su "Tratado" tiene 2033 páginas y el "Compendium" y "The Rise and Fall of the Elites" (5) usados aquí, 450 y 120 respectivamente. Basta decir, sin embargo, que el sistema francés o japonés de reclutamiento y promoción de la burocracia parece inspirado por Pareto, como si el famoso Profesor franco-italiano de la Universidad de Lausana hubiese sido el asesor político personal del General de Gaulle o del Emperador Meiji, el creador del Japón moderno y de la meritocracia burocrática establecida en el decenio de 1880 (6). O tal vez, asesor del Supremo Comando Aliado en la persona del General MacArthur quien contribuyó, quizá sin quererlo, al fortalecimiento de la burocracia civil japonesa, al disminuir la importancia de los "zaibatsu" e instituir un sistema político fundado en la soberanía de la Dieta con partidos algo diletantes que debían necesariamente descansar en una fuerte burocracia civil (7).

En efecto, los sistemas de reclutamiento francés o japonés, al poner en el centro del Estado a una burocracia extremadamente capaz y patriótica constituyen una forma de institucionalización de un sistema parietano de rotación racional de dirigencias que asegura que el país siempre estará en la cresta de la ola de la "prosperidad", palabra que utiliza Pareto en lugar de "desarrollo", al estar siempre gobernado por los mejores.

Es interesante destacar que aunque Pareto era un aristócrata por ser hijo de un marqués italiano (exiliado en Francia por sus ideas republicanas) y de madre francesa, las convicciones de este científico social eran marcadamente igualitarias y contrarias al concepto de aristocracia de sangre, pues observa con razón:

Si las aristocracias humanas fueran como la cría de animales de pedigree que se repro-

ducen a sí mismas a través de largos períodos de tiempo con las mismas características, la historia de la raza humana sería algo totalmente diferente que la historia que conocemos (8).

La sociología de Pareto explica razonablemente bien la Revolución Francesa que derrocó a los Borbones, la revolución rusa que derrocó a los zares, la revolución iraní que derrocó al Sha de Persia o la sandinista que derrocó a la dictadura de Somoza en Nicaragua. También la caída del régimen soviético. Por supuesto permite explicar en general los "golpes de Estado" que ocurren en nuestro país. La sociología de Pareto es contraria a la explicación simplista que atribuye la caída de los Borbones o el comunismo a la ineptitud de Luis XVI o de Gorbachev respectivamente. Es más razonable suponer que el ejercicio continuado del poder corrompe. Y que el grado de poder es proporcional a la duración en los cargos (9). Por lo tanto la corrupción es proporcional a la duración del período de mandato. Con el tiempo, un creciente número de individuos con sentimientos de Clase I, es decir cínicos y descreídos, llega a la cúspide del poder político de un país, se aferra a sus cargos y tienen una tendencia natural a eternizarse en ellos. Así el sistema político se anquilosa por la excesiva cantidad de zorros y escasa cantidad de leones. Exceso de personajes de Clase I y pocos de Clase II. Si el régimen no tiene sistemáticamente incluido en su seno procedimientos automáticos y arraigados en el corazón del sistema para reclutar elementos de Clase II que sean tan capaces e inteligentes como suelen ser los de Clase I, pero por supuesto más derechos, patrióticos e honestos, ningún régimen puede mantenerse largo tiempo. Establecer la ingeniería social para dinamizar la rotación de las dirigencias es la clave para el éxito de cualquier sistema político. El partido comunista ruso reclutaba en los setentas y los ochentas a sus adherentes en una alta proporción entre los descendientes de los jefes de hace 70 años, líderes de la revolución de 1917, o de la segunda guerra mundial. Estos líderes originales eran sí de Clase II. No en vano habían arriesgado su pellejo en la revolución y en la guerra. Eran también capaces, de lo contrario no hubieran ganado. En este sentido las Guerras tienen afección, entre las muchas calamidades que traen, la virtud de hacer surgir los auténticos líderes.

Pareto y los golpes argentinos

Pero si no hay guerras, solamente la competencia feroz, pero con reglas de juego justas e igualitarias entre las jóvenes generaciones de burocratas seleccionados dentro del universo de la gran masa del pueblo, puede traer elementos de calidad de Clase II al gobierno. Y esta función la cumplen sistemas educativos y de empleo público similares al japonés, al francés, al inglés o al alemán. Si la clase política argentina realmente quisiera fortalecer las instituciones democráticas y el proceso de desarrollo debería crear un servicio civil del estilo japonés o europeo en este respecto, aunque ello signifique perder el enorme placer de nombrar a los amigos. Estos sistemas de servicio civil asegurarían una combinación de individuos al mismo tiempo honestos, y capaces influyen el Estado. Este sistema de burocracia competente combinado con elecciones democráticas y periódicas, genera una adecuada y paulatina rotación de la dirigencia, provenientes en gran parte del mismo sistema de reclutamiento y promoción de los funcionarios públicos. Este sistema haría imposible las revoluciones y los cambios violentos de equipos gobernantes. Este sistema aburrido pero eficaz terminaría por institucionalizar y anular al "timo" de que nos hablan Platón y Fukuyama en una cita que haremos más adelante, y con ello se llegaría al fin de la convulsionada y des-

(Continúa en pág. 4)

NOTAS

(4) PARETO, Vilfredo, "Compendium of General Sociology", University of Minnesota Press, Minneapolis, Minnesota, 1980, p. 278 y 279.

(5) PARETO, Vilfredo, "The Rise and Fall of the Elites", The Bedminster Press Inc., Totowa, New Jersey, 1968, Inc.

(6) JOHNSON, Chalmers, "The Miti and the Japanese Miracle", Stanford University Press p. 45.

(7) JOHNSON, op. cit. p. 37 y 57.

(8) PARETO, "Compendium", op. cit. p.

(Viene de pág. 3) ▶

concertante historia argentina. Entraríamos a ser una "democracia liberal" desarrollada y opulenta... pero aburrída sin golpes de Estado militares, ni civiles como el del 2001. En resumen ¿por qué razón concreta el establecimiento de una burocracia civil de merito hubiera evitado los golpes militares o civiles?

La respuesta es la siguiente. Coexistían en el Estado Argentino dos burocracias hasta 1983, primero la civil de Clase I, hedonística, de naturaleza clientelista y conformada por las distintas capas geológicas de partidos políticos en el poder en años anteriores, y segundo la burocracia militar instituida por el Presidente Sarmiento al fundar el Colegio Militar y la Escuela Naval en el decenio de 1870 y defendida por Margaret Thatcher. Esta segunda burocracia era meritocrática y se conformaba a la Clase II de Pareto. Y bien el sistema de democracia clientelista impulsaba al quietismo y la no renovación y la no alternancia de las cúpulas políticas que querían conservar las rentas políticas de los "nombramientos" en juego. Ello llevaba a la corrupción, negociados y fraude electoral. La opinión pública entonces despotricaba contra la corrupción y reclama grandes cambios. Y allí triunfa la Clase II de Pareto para limpiar al Estado y reemplazar a la Clase I: era el golpe militar. Los leones desplazaban a los zorros. Pero el pasaje del tiempo y el poder corrompe también a los leones o los convertía en "herbívoros", como decía Perón acerca de sí mismo. O el poder corrompe como decía Lord Acton y el poder absoluto corrompe absolutamente. Vuelta entonces a las elecciones y al clientelismo hasta el próximo golpe. Y así el ciclo se repite. Incluso ocurrió que ante la zorrificación de los leones militares generada por el ejercicio continuado del poder aparecieran leones terroristas con propósitos de reemplazo. El punto es que si no estuviesen las rentas de los cargos públicos de favor de por medio, la alternancia, la renovación y el cambio vivificante entre los dos partidos políticos hubiese sido el normal de los países civilizados. Con las enormes rentas del clientelismo en juego en cada elección la normalidad y la sucesión ordenada resulta casi imposible y la corrupción del sistema político inevitable.

Transiciones normales imposibles

Tomemos el caso de la sucesión del Presidente Alfonsín por el Presidente Menem en 1989. El presidente saliente adelantó 6 meses las elecciones que debieron tener lugar en octubre de 1989 al mes de mayo del mismo año porque se estimaba que hasta esa fecha podía durar el dinero del Stand By pactado con el FMI en agosto de 1988. Menem contrató avisándole al FMI por medio del diputado Domingo Cavallo que si ese organismo favorecía al candidato radical Angeloz, y si a pesar de ello el Justicialismo llegaba a triunfar, entonces él se iba a encargar de desconocer la deuda externa. El FMI arugó y canceló el Stand By en enero de 1989 y así comenzó la hiperinflación que permitió el triunfo electoral del Dr Menem el 14 de mayo de 1989, ante el desprestigio enorme que la vertiginosa suba de precios significaba para el radicalismo. Obviamente esta no fue una transición normal.

Tampoco lo fue la de 1995, pues el Presidente incumbente movió todos los resortes posibles para quedarse y lo logró, mediante el Pacto de Olivos y la reforma constitucional de 1994 que abría la posibilidad de reelección. Los métodos para el logro del Pacto de Olivos no parecen haber sido del todo claros al punto que se gestó sobre la base de la íntima amistad entre el gremialista Luis Barrionuevo y el ex Ministro Enrique Nosiglia (10).

Finalmente la transición presidencial del Justicialismo al Radicalismo de 1999 tampoco fue

normal. El Presidente Menem trató de forzar una interpretación imposible de la Constitución que le permitiese otra reelección. Y lo hubiera logrado. Pero finalmente desistió cuando su Ministro de Economía Roque Fernández lo convenció de que la Convertibilidad se había tornado insostenible a raíz de la devaluación brasileña del 13 de enero de 1999 y que convenía entregarle la bomba empaquetada al Presidente de la Rúa para que la misma estalle en las manos del radical y así la UCR pague los costos que dejara la imprudente política económica Menemista-Cavallista. Por ello la transición aparentemente regular de 1999 fue en realidad una estratagema para evitar enormes responsabilidades políticas y volver en el 2003.

Las nuevas formas del golpe de Estado

¿Por qué en los últimos 22 años no han habido los golpes de Estado clásicos de nuestra historia? Gracias a Margaret Thatcher y la guerra de Malvinas. Ello significó una enorme pérdida de prestigio para las Fuerzas Armadas argentinas ante la opinión pública. Por ello es que esta guerra tiene tanta trascendencia para explicar la historia política argentina reciente. El desprestigio de las fuerzas armadas tiene así un beneficio: no más golpes militares, pero también un costo. El costo es que en rigor casi no tenemos fuerzas armadas y si Chile no tuviera un gobierno socialista, podría tal vez intentar apoderarse de la Patagonia y así pondría fin a la existencia del Estado argentino. Al respecto un camarista jubilado me decía ¿y eso qué importa? Se empezó a preocupar cuando le recordé que no podría cobrar más su jubilación de un Estado inexistente. Y se fue muy preocupado y ahora sí, muy nacionalista. En síntesis el servicio civil de carrera y meritocrático debió haber sido el antídoto contra los golpes militares. No la guerra perdida de Malvinas. Porque ahora los golpes siguen existiendo pero están privatizados, como el de diciembre de 2001. Los elementos de Clase II están ahora difusos en el pueblo indignado contra la corrupción y la terrible ineficiencia del Estado. Pero el pueblo actúa por medio de turbas en forma desordenada donde cualquier cosa puede pasar. Los nuevos golpes se parecen algo a los de 1789 y 1848 en Francia. El Presidente Kirchner pudo hasta ahora aventar los golpes privatizados erigiéndose mediáticamente en campeón de la defensa de los intereses nacionales y apoyándose fuertemente en un buen manejo de la economía el que se refleja en las altas tasas de crecimiento de 2003, 2004 y 2005. Pero si éstas tasas llegan a caerse, por ejemplo, por la aparición repentina de una crisis energética importante con falta masiva de electricidad o gas, no deben descartarse episodios similares a los que provocaron la caída del Presidente de la Rúa en el 2001.

IV. La falencia económica del Estado argentino

Desde 1860 hasta 1930 la Argentina fue un ejemplo para el mundo en materia de desarrollo económico. Habíamos adoptado el "export led growth model" en su versión agropecuaria y en integración con Inglaterra. Este país a partir de 1844, con el dictado de las llamadas *corn laws*, había abierto su mercado para la importación de productos agrícolas. Nuestro país socio fue nada menos que la primera potencia naval, económica y financiera mundial hacia 1914. Con la Constitución de 1853, la apertura de la economía y el dictado de modernos códigos se había acabado

con el antiguo feudalismo-mercantilista de la vieja España, símbolo del atraso. La crisis de 1890 obligó a frenar la expansión del gasto público, a aumentar los impuestos y a no emitir moneda a la espera de una deflación que finalmente no se produjo. En 1898 la ley de convertibilidad de ese año abandonó la idea deflacionista de una convertibilidad de uno a uno como la que pretendieron las reformas monetarias de 1890 y adoptó un cambio de 2.27 pesos papel por un peso oro sellado. La nueva convertibilidad implicaba que la emisión monetaria debía hacerse contra la compra de oro por parte de la Caja de Conversión. Y el nuevo tipo de cambio elevado aseguraba superávit comerciales con el exterior que permitían la abundante llegada de oro a nuestra Caja para transformarse en emisión con respaldo. La Caja de Conversión con tipo de cambio alto permitía así una gran emisión con respaldo para expandir la economía privada, pero al mismo tiempo ponía un freno efectivo a la expansión irresponsable del gasto público.

El verdadero dique de contención del gasto público

En 1991 el gasto público necesitaba un dique de contención más severo que la ley de

La Argentina se arrastra por el mundo de hoy con un gran desprestigio que contrasta con el buen nombre que nos legaban nuestros abuelos.

convertibilidad de ese año porque dicho esquema monetario prohibía al Banco Central emitir moneda para financiar el gasto público pero dejaba la puerta abierta de par en par para su expansión financiada con deuda pública y privatizaciones. Se impone, pues, ahora establecer un cerrojo más fuerte al crecimiento del gasto. Ese cerrojo deben ser los exámenes rigurosos como requisito previo a todo nombramiento en la administración pública. La exigencia de exámenes rigurosos y generalizados para el ingreso al funcionario estatal nacional, provincial y municipal, crea una valla casi infranqueable para los nombramientos de favor y a la consiguiente expansión del gasto público. Este es el verdadero cerrojo contra la inflación y la hiperinflación que necesita actualmente la Argentina. No la fijación del tipo de cambio. El gasto público es principalmente gasto en personal y su crecimiento está amparado en la propia naturaleza intrínseca del Estado clientelista donde *governar es nombrar*. El exceso de gasto público improductivo fue, a su vez, una de las causas profundas de la inflación y la decadencia nacional.

Dar espacio de maniobras a la política monetaria

La contención del gasto público improductivo es esencial para dar un amplio lugar de maniobra para que la política monetaria del Estado pueda operar con comodidad. La política monetaria es la que permite generar bajas tasas de interés para estimular la inversión productiva en activos reales que a su vez promuevan el crecimiento y el pleno empleo. El pleno empleo es un problema esencialmente monetario enseñaba ya Lord Keynes cuya obra principal se denomina sugestiva y precisamente "Teoría General del empleo, el interés y la moneda". Con una buena moneda es muy fácil promover el pleno empleo y el crecimiento económico. Pero una buena moneda requiere tener previamente finanzas públicas sanas y éstas requieren a su vez de un dique efectivo al crecimiento del gasto público improductivo. Ese dique poderoso y efectivo debe estar constituido precisamente por las trabas a la facultad de nombrar a la clientela. Así de simple.

La emisión de dinero para cubrir gastos del Estado

En el Estado clientelista que nos agobia, los nombramientos en el Estado se hacen por amistad política o parentesco. Cuando hay concursos ellos se refieren a cargos altos y son por lo general amañados. Los funcionarios nombrados sobre esas bases por lo general no sirven o directamente no trabajan y cobran el sueldo. La excesiva cantidad de nombramientos políticos no solamente hace ineficiente al Estado y desalienta a los pocos funcionarios competentes que van quedando sino que compromete a las finanzas del Estado generando la necesidad de recurrir al Banco Central para emitir moneda para financiar el gasto público. La emisión de moneda espuria para estos fines genera inflación y si la velocidad de circulación del dinero es alta, genera hiperinflación como la de 1989 que fue de 4924%, según ya dijimos. La hiperinflación es la manifestación final del colapso del Estado, pero su causa profunda está en la imposibilidad de controlar la poderosa tendencia del gasto público del Estado clientelista a crecer indefinidamente.

Bimonetarismo y riesgo de hiperinflación

Como dijimos antes, el Estado argentino tiene un sistema bimonetario, donde la moneda de otro Estado, el dólar estadounidense, circula juntamente con el peso argentino. Cuando en un Estado hay dos monedas, la mala moneda desplaza a la buena. Es la ley de Gresham antes mencionada. La mala moneda es la que se usa para gastar y la buena moneda para ahorrar. La mala moneda que sería el peso tiene así alta velocidad de circulación. En otro libro hemos demostrado que el sistema bimonetario es propenso a la hiperinflación (11). Una señal de que un Estado está al borde de su desintegración y de su fracaso se da cuando en el Estado en cuestión se usen monedas de otros países. La moneda es el buque insignia de la flota del Estado. Si el buque insignia está seriamente averiado es probable que el comando no funcione y que toda la flota se vaya a pique. Vemos así que la mala moneda es la causa de la inflación, de la hiperinflación, de la desocupación y por lo tanto de la emigración. Vemos así como todos los males económicos del Estado están relacionados con la moneda: tanto las altas tasas de interés que frenan la inversión y el crecimiento, como la inflación o la hiperinflación y también la desocupación y su corolario, la emigración. Pero casi todas las enfermedades monetarias se originan en el gasto público incontrolable que a su vez viene del sistema clientelista de nombramientos.

The spoils system

Podemos concluir entonces nuevamente y con certeza que la causa profunda de los males económicos argentinos está en el sistema clientelista de los nombramientos en el Estado. Parece una afirmación exagerada? No en vano los norteamericanos lo llaman el sistema de la ruina: "The spoils system". Ellos lo conocen muy bien porque lo sufrieron hasta 1883, año en que se aprobó la "Civil Service Reform Act" que le puso fin y que permitió que los Estados Unidos sean hoy una gran potencia. Todavía hay otra razón muy importante confirmatoria de que el clientelismo es el mejor sistema para provocar la ruina de un país.

El entusiasmo por el conocimiento y el sistema de nombramientos

En efecto, el Estado, es siempre el principal empleador de toda la Nación, y si sigue criterios de igualdad, competencia y mérito en los nombramientos, surge un entusiasmo por el estudio y el conocimiento que contagia a toda la sociedad y vigoriza extraordinariamente a todo el sistema educativo, pues lo convierte en

(9) ORIA, Jorge Luis, "La Reelección Presidencial y la División de los Poderes", Ed. Abeledo Perrot, 1995, pp. 26, 90.

(10) GALLO, Darío y ALVAREZ GUERRERO, Gonzalo, "El Cóni, el dueño de todos los secretos. Biografía no autorizada de Enrique Nosiglia", Ed. Sudamericana, 2005, p. 253 y 266.

(11) CONESA, Eduardo, "Macroeconomía y Política Macroeconómica", Ediciones Macchi, 2002.

(12) ORTEGA Y GASSET, José, "España Invertebrada", Obras Completas, v. III p. 35, Editorial Revista de Occidente, Madrid, 1955.

la llave de acceso al Estado. El conocimiento es a su vez capital humano y es la razón última del desarrollo económico. El economista norteamericano Robert Solow descubrió que desde 1900 hasta 1950 la inversión de capital explicaba solamente el 12.5% del crecimiento del ingreso per capita de ese país. Y el 87.5% restante se debía al adelanto tecnológico, esto es básicamente a la educación y a la formación de conocimientos y capital humano que ese adelanto implica. Por estos descubrimientos le dieron el Premio Nobel. Por otra parte, el subdesarrollo de España en 1920 lo explica Ortega y Gasset casi enteramente en razón de la "Ausencia de los Mejores" en el Estado (12). Ausencia de los mejores en términos de intelecto, energía vital y honestidad y no en alcurnia o prosapia, se entiende.

Y precisamente el sistema educativo cumple la función esencial de detectar el talento siempre que el Estado dé el ejemplo y fundamento su régimen de ingreso propiamente en el sistema educativo. Además el sistema educativo cumple funciones de socialización y "screening" (13). En efecto, en el caso de los seres humanos no se puede adivinar fácilmente el grado de capacidad, carácter y condiciones de cada persona, pues ellas tienen poco que ver con la apariencia. El sistema educativo, al "socializar" a las personas, les induce costumbres de puntualidad, persistencia, concentración, docilidad para obedecer órdenes y habilidad para el trabajo en equipo. Además, los diplomados primarios, secundarios o universitarios actúan como credenciales que también "certifican" cualidades de comportamiento y conocimientos que los empleadores consideran importantes y que sirven para "pronosticar" un nivel de desempeño futuro. Esto último es esencial, pues el contrato de trabajo es un contrato "abierto" donde el empleador, en este caso el Estado, se obliga a pagar un sueldo y dar estabilidad a la relación laboral, pero no sabe qué nivel de cooperación y entusiasmo por la función va a obtener del empleado. Esto sólo se puede saber con el tiempo y el desempeño efectivo del empleado, de allí la importancia de la carrera administrativa y la promoción por "mérito" una vez que se pasó el examen de ingreso. El "screen" educativo, no obstante su importancia para el desarrollo y para la asignación de los recursos humanos, no es adecuadamente reconocido en la Argentina a nivel de escuelas secundarias y universidades y ciertamente no para el ingreso al Estado.

El sistema educativo y la promoción social

El sistema educativo, sea a nivel primario, secundario o universitario debe ser eficiente en su misión esencial de dar luz verde para el avance del talento. El sistema educativo debe tener, por un parte, una amplia cobertura en los niveles primarios para asegurar que todas las clases sociales tengan igualdad de oportunidades. Cuando más amplia sea la base, mayor será la probabilidad de detectar altas calidades. La competencia dentro del sistema puede ser dolorosa, pero luego es el factor que asegura el desarrollo, al permitir la emergencia de una élite competente que se va dibujando en la medida en que la pirámide educativa se va estrechando en las escalas superiores sobre bases objetivas e imparciales. Un sistema así, al dirigir la puja entre los grupos sociales sobre la base del mérito, torna a la sociedad mucho más cohesiva. El joven capaz perteneciente a una familia de escasos recursos no tiene necesidad de ir a la izquierda revolucionaria o terrorista, pues el "sistema" le ofrece un porvenir. El trabajo "en equipo", tan difícil en nuestro país, se facilitaría si el jefe de cada equipo tuviera cualidades reconocidas objetivamente. Y todo funcionario mejor en el cuerpo social si el cerebro y no los pies tomaran el comando. La verdadera democracia debe buscarse no solamente en el voto popular, que depende de la propaganda distorsionante y del control de los medios de

difusión, así como en el poder económico del capital concentrado, sino en la amplia cobertura y en la eficiencia del sistema educativo. Si la democracia no se funda en la educación y en el mérito, degenera en lo que vemos ahora en nuestro país.

El sistema educativo a su vez debe tener un desembolso en el ingreso a la función pública. En Argentina suele ocurrir al revés, primero se ingresa a la función pública no profesional y luego, a tiempo parcial, se sigue una carrera universitaria. De esta manera se burla el sistema de ingreso por exámenes y el Estado se queda con una enorme cantidad de profesionales marginales.

Los milagros de otros países

Cuando se contrasta el desarrollo argentino con el japonés, coreano del sur o el taiwanés, se habla erróneamente del "milagro" de estos últimos países. No existen tales milagros, lo cual se comprueba no bien se estudia en detalle la política de asignación de los recursos humanos de estos países. En estos tres casos, como discutimos antes, el proceso de ingreso a las administraciones públicas es rigurosísimo, dándose una ponderación enorme a exámenes donde hay que demostrar competencia e idoneidad (14). En Taiwán, por ejemplo, existe un Cuarto Poder establecido en la Constitución misma del Estado, el "Tribunal de Examen", para vigilar la competencia para toda la función pública comenzando por los exámenes de ingreso al escalón más bajo del escalafón profesional. Este sistema es muy superior que nuestro espurio sistema del Consejo de la Magistratura para jueces.

V. La falencia moral del Estado argentino

Hemos enumerado antes hechos de corrupción como la cesión de jurisdicción, la sustitución del Estado argentino por Estados extranjeros en la prestación de nuestros servicios públicos, los sobresueldos, el escándalo de niños trabajando, la crisis de seguridad, la compra de leyes, y el Estado rentístico clientelar.

Max Weber sobre la corrupción y el clientelismo

Trataremos ahora de fundamentar más científicamente por qué el funcionariado de mérito es el mecanismo indispensable para acortar los mecanismos sociales de rotación de las diligencias y es un importante factor coadyuvante a la estabilidad política de un país.

Max Weber sobre la corrupción y el clientelismo

Max Weber, afirmaba que frente a la utilización del Estado para extraer ventajas o como botín de guerra, en los tiempos antiguos,

se sitúa ahora el funcionarismo moderno en un cuerpo de trabajadores intelectuales altamente calificados y capacitados profesionalmente por medio de un prolongado entrenamiento especializado, con un honor de cuerpo altamente desarrollado en interés de la integridad, sin el cual gravitaría sobre nosotros el peligro de una terrible corrupción o de una mediocridad vulgar, que amenazaría al propio tiempo el funcionamiento puramente técnico del aparato estatal, cuya importancia, mayormente con una socialización creciente, ha ido aumentando sin cesar y seguirá haciéndolo (15).

Cualquier evocación de la Argentina actual que las palabras textuales de Weber traiga a la mente del lector no es pura casualidad. He aquí

bien definido por un pensador sociólogo de calibre la gravedad del problema. Los signos de descomposición de nuestro Estado desaparecerían en un 80% con el sistema de nombramientos y ascensos por mérito. La cesión de jurisdicción, por ejemplo proviene de que pensamos que los Estados extranjeros tienen mejores jueces. La cesión de nuestros servicios públicos a Estados extranjeros se debe a que pensamos que ellos tienen mejores funcionarios que los nuestros. Los nuestros son reconocidamente malos, en promedio, simplemente porque provienen de un mal sistema de nombramientos. Y los extranjeros que son reconocidamente buenos lo son cuando provienen de sistemas de nombramientos meritocráticos. En rigor no tenemos necesidad de ceder nada, sino establecer los buenos métodos de ellos para reclutar a nuestros propios funcionarios. Los argentinos siempre nos consideramos mejores que los españoles por ejemplo. Si ahora resulta que los españoles nos han superado es porque la Unión Europea los obli-

gó por largos años a mejorar la administración pública como condición previa para entrar en ella. Ya hacia el final de la época de Franco cuenta una anécdota que un viejo amigo de la infancia en Galicia le pidió al Generalísimo

un puesto menor en el Correo. Este le respondió que le podía ofrecer el de Ministro de Comunicaciones, pero que no tenía facultades legales para darle un puesto en la administración.

Nadie defiende el interés general cuando no hay designaciones por mérito

La corrupción significa la prevalencia de intereses particulares mezquinos en detrimento del interés general. Cuando se autoriza, por ejemplo, el local de Cromagnon en violación a las más elementales normas de seguridad probablemente corrió dinero de por medio. Alguien seguramente trató de enriquecerse a costa del interés general. En el Estado clientelista prevalecen los intereses particulares sobre el general. El funcionario busca enriquecerse en el corto plazo mientras dure el político que lo nombró, con quien suele compartir sus ganancias.

El sistema de nombramientos por exámenes a los jóvenes profesionales y la promoción por carrera administrativa, en cambio, asegura una mayor prevalencia del interés general, mayor cohesión nacional y drástica disminución de las tensiones entre clases sociales. Esto ya lo decía Aristóteles:

cuando el dueño único, o la minoría, o la mayoría gobiernan consultando el interés general, la constitución es pura necesariamente; cuando gobiernan en su propio interés sea el de uno solo, sea el de la minoría, o sea el de la multitud, la constitución se desvía del camino trazado para su fin (16).

La autoestima de los funcionarios y la corrupción

El sistema de mérito es esencial en la lucha contra la corrupción porque fomenta la autoestima del funcionario público. El funcionario de carrera que fue nombrado por un sistema objetivo de exámenes piensa que alcanzó su posición por propio mérito y que no le debe el favor del nombramiento a ningún Ministro o Secretario de Estado o diputado amigo. Esta autoestima es importante porque el funcionario lucha entonces por el interés general del país cuyo Estado lo nombró y le encomendó velar por sus intereses. A veces se dice que las

prostitutas son mujeres que perdieron la autoestima. Lo mismo pasa con la autoestima de los funcionarios públicos del Estado clientelista, que deben su nombramiento meramente al amigo o padrino político y que entonces deben devolver favores. Tan importante es la autoestima de los funcionarios públicos para el progreso de un país, que Francis Fukuyama, la considera como el principal motor de la historia humana. Y lo hace con estas palabras:

El deseo de reconocimiento suena como extraño y algo artificial, y más aun cuando se dice que es el primer motor de la historia humana... De acuerdo a Sócrates, la principal característica de los guardianes de la ciudad es el "timo", una palabra griega que algo torpemente puede ser traducida como "fuerza moral". Sócrates compara a un hombre con "timo" con un noble perro que es capaz de gran coraje e indignación para luchar contra extraños en defensa de su ciudad (17).

Las designaciones de por vida y para el largo plazo

Además el sistema de carrera administrativa hace que el funcionario público tenga una ética de largo plazo porque debe cuidar su prestigio para poder ascender, lo cual también es un elemento esencial en la lucha contra la corrupción. Un funcionario de carrera entra a la administración pública después de recibir su título profesional universitario y también después de pasar las horas caudinas de los difíciles exámenes de ingreso a la función pública, cuando tiene 23 ó 25 años cumplidos. Luego se jubila normalmente a los 55 años, después de trabajar treinta en la administración. Pero la estructura jerárquica de una administración pública bien organizada exige un estrechamiento en la cúpula, y ello determina que una buena parte de las carreras deba ser tronchadas por la mitad, pero sobre la base de la competencia sana entre los burocratas. Por ello, para evitar ser postergados en los ascensos y retirados antes de tiempo, los funcionarios deben ser cuidadosos con su propio prestigio y apartarse rápidamente de cualquier negociación incompatible con el interés del país. Esto crea una saludable ética del largo plazo. A fin de cuentas, la ética no es más que el seguimiento del interés personal de cada uno en el muy largo plazo. En último análisis el cumplimiento de los diez mandamientos de la ley de Moisés hace al hombre justo y merecedor de la recompensa eterna. Más largo plazo que éste, imposible. Cuando una conducta, o una decisión, está tomada más en consonancia con los intereses de la persona en el más largo plazo, más acorde con la ética será. En una administración clientelista, por el contrario, los funcionarios se apresuran a llenar la bolsa rápida, no vaya a ser cosa que el ministro o el político que los patrocinó renuncie, caiga en desgracia, o sea removido de su cargo por alguna otra causa y ellos pierdan también su puesto público prebendario.

El control recíproco y la pirámide

El sistema meritocrático crea un control recíproco entre los funcionarios de carrera en competencia por el ascenso que determina un frenesí por la decencia y la defensa del interés general. La misma pirámide de la administración pública y los ascensos por mérito hace que los funcionarios de carrera se controlen unos con otros y se haga muy difícil la colusión en perjuicio del interés general, porque siempre habrá alguno que pueda ganar denunciando las tranzas. En los países subdesarrollados, al no existir este control recíproco se generaliza la corrupción. Por eso dice un Premio Nobel, estudiosos del subdesarrollo:

(Continúa en página 6) ▶

NOTAS

(13) Sobre la cuestión del "screening" hay una creciente bibliografía por ejemplo, "The Screening Hypothesis and the Return to Education", Richard Layard and George Psacharopoulos. IPE, v. 82, Sept. Oct., 1974, p. 985; Arrow Kenneth, "Higher Education as a

Filter", J. of Public Economics, July 1973, 193-216; Mark Blaug, "Where are we now in the Economics of Education", reproduced in the Economics of Education and the Education of an Economist, New York University Press, Washington Square, New York, 1987.

(14) VOGEL, Ezra, "Japan as Number One", Harvard, p. 54.

(15) WEBER, Max, "Economía y Sociedad", FCE, 1964, p. 106B.

(16) ARISTÓTELES, "La Política", Ed. Espasa Calpe, Madrid 1941, p. 87.

(17) FUKUYAMA, Francis, "The End of History and the Last Man", Avon Books, 1992, p. 162 y 163

(Viene de pág. 5) ▶

Los países subdesarrollados son todos, en diversos grados, Estados blandos... El término Estado blando se entiende que comprende los varios tipos de indisciplina social que se manifiestan en: deficiencias en legislación y en particular en observancia de la ley y su compulsividad, una difundida desobediencia de los oficiales públicos en varios niveles a las reglas y directivas que se les indican desde arriba, y frecuentemente su colusión con poderosas personas y grupos de personas cuya conducta ellos deben regular. Dentro del concepto del Estado blando está la corrupción (18).

El control de la clase política

Como si lo anterior fuera poco, el cuerpo de funcionarios de carrera y mérito del Estado se constituye en el más efectivo elemento de control sobre la clase política que es la que ocupa los cargos de alta conducción a nivel de Ministros y Secretarios de Estado. Si un Presidente o Ministro tiene el poder de nombrar discrecionalmente a los funcionarios de la administración, tiene un crédito contra los nombrados de favor por el cual puede a su vez darles órdenes de adjudicar tal o cual licitación a tal o cual firma, o cumplir tal o cual orden ilegal y los funcionarios nombrados de favor, por una cuestión de gratitud, deben obedecerlo. Pero esto posibilita la corrupción. Es que el poder de nombrar es la base del poder político y confiere un poder inmenso, desmesurado y excesivo al nombrador. En el caso de la Constitución Argentina tenemos tres normas que colisionan entre sí al respecto. Por una parte el art. 16 establece la idoneidad como condición para el acceso a los cargos públicos, lo cual supone un sistema de exámenes para el ingreso y carrera administrativa. Por la otra parte el art. 99 inc. 7 permite al Presidente hacer nombramientos a su paladar: de los oficiales de su secretaría, los agentes consulares y los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución. Y lo mismo, el art. 100 inc. 3 con referencia al Jefe del Gabinete de Ministros a quien le corresponde Efectuar los nombramientos de los empleados de la administración, excepto los que correspondan al Presidente. Como al Presidente de acuerdo al 99 inc. 7 le corresponden todos los nombramientos que se le antojen, ¿Cuáles corresponden al Jefe de Gabinete? Este sistema hace creer a los gobernantes que gobernar es nombrar y dar amplio pie al clientelismo. Si existían cláusulas de la Constitución que necesitaban reformas profundas eran las referentes a los nombramientos. La contradicción entre el art. 16 y los

arts. 99 inc. 7 y 100 inc. 3 se podría resolver, tal vez, mediante una Ley del Congreso que defina rigurosamente y reglamente la idoneidad estableciendo un sistema de exámenes de ingreso y carrera civil para probar primero la idoneidad para poder acceder luego a los cargos del Estado y al nombramiento por parte del Presidente o del Jefe de Gabinete. La ley debería dejar solamente al Presidente o al Jefe de Gabinete la facultad de nombrar a quienes se les antoje en los cargos de Ministros o Secretarios de su despacho. Los cargos de Ministro y Secretarios de Estado son tan notorios que si el Presidente designa personas ineptas, se somete él mismo a la burla de los medios de comunicación y a las fauces de la prensa, que constituyen uno de los mejores controles de una democracia para evitar el amiguismo en los nombramientos, *pero solamente para los cargos de gran importancia.*

Reingreso a la clase política y mejoramiento de la calidad de ésta

Si embargo las ventajas del sistema meritocrático en los nombramientos y en los ascensos son mayores aún. Una parte importante de los funcionarios de carrera cuando se retira pasa a formar parte de la clase política del país, la que entonces mejora en conocimientos y prestigio. En países como Francia, Japón y otros con administraciones meritocráticas, es común que una buena parte de la dirigencia política sean funcionarios retirados de la administración pública profesional. En Japón un 30% de los miembros de la Dieta son ex funcionarios de carrera retirados. Respecto de un ex Primer Ministro de Francia, decía el conocido semanario *The Economist* (19):

Para el duro y enérgico primer ministro de 49 años es un producto de la Ecole Nationale de la Administration (como el Sr. Chirac), la escuela de élite de postgrado para el entrenamiento del servicio civil de alto vuelo y es algo más que un tecnócrata de buen cerebro. Es también un hombre culto de fuertes convicciones con, dicen sus amigos, un cierto carisma y humor, aunque esas condiciones no siempre las muestra en público.

En el político no importa tanto su capacidad intelectual como su talento para captar y representar el sentir del pueblo y que sobre esas bases sea capaz de proveer las grandes líneas de la acción de gobierno para que éstas sean ejecutadas y llevadas a cabo por una administración eficiente. En una palabra, lo importante en el político es su representatividad, y en el funcionario de carrera, su saber y su capacidad para implementar las directivas superiores del político.

Simbiosis con el sector privado y diagonal de las fuerzas

No terminan acá las ventajas de la meritocracia en los nombramientos y en los ascen-

dos. Otro grupo importante de los funcionarios públicos de carrera, cuando se retira, es llamado, en virtud de su prestigio y reconocida capacidad, a ocupar puestos de comando en las grandes empresas del sector privado, lo cual crea una simbiosis de largo plazo entre los intereses públicos y privados que empuja al país en la dirección del desarrollo. Como originariamente, el sistema de funcionamiento de mérito del Estado se lleva la crema de la inteligencia y la voluntad nacional en su temprana juventud a los 22-25 años, no es de extrañar que con el transcurso de los años, el sector privado esté ansioso de incorporar a sus filas estos prestigiosos ex funcionarios cuando se jubilan a los 55. Esto hace que los sectores públicos y privados del país no sean antagonistas sino cooperativos, y esto repotencia la diagonal de las fuerzas hacia el desarrollo. Estos son nuevamente los casos de Francia y Japón por excelencia. Pero en todos los países desarrollados ocurre lo mismo.

Políticas de Estado estables. Memoria

Por otra parte la lenta rotación de los funcionarios públicos de carrera ayuda a la continuidad de las políticas nacionales, lo cual refuerza su efectividad y su éxito. Cuando los países desarrollados implementan medidas de largo aliento para promover la industria, o la agricultura, o la energía atómica, o la educación, o la actividad que fuera, en virtud de una estrategia nacional discutida a fondo dentro de la administración profesional de mérito, los ministros pueden cambiar, pero las políticas quedan y son efectivas. En nuestro país se invierte poco porque todas las políticas cambian y las rentabilidades de las actividades económicas varían diametralmente con un cambio de ministro y no hay políticas de Estado ni memoria de errores en la administración pública.

El prestigio del Estado y el orgullo nacional

Por último, el prestigio de la burocracia estatal, cuando el público "sabe" lo difícil que es pertenecer a ella, por la objetividad e imparcialidad del sistema de exámenes y promoción, repercute en un mayor prestigio para todo el Estado, facilita el cumplimiento de la ley, y fortalece el orgullo nacional en toda la comunidad. Esto es decisivo para el mejoramiento de la estatalidad dado el profundo desprecio que existe actualmente en la ciudadanía argentina en contra de sus jueces y funcionarios en general. Se dice que los franceses son nacionalistas y los argentinos extraordinariamente "vende-patrias". Esto ocurre porque los franceses están orgullosos de su país influidos enormemente por la circunstancia de que tienen la mejor burocracia del mundo en la cual se miran a sí mismos como en un espejo. Los argentinos en cambio en lugar de dedicarnos a construir un Estado

competente para que la burocracia argentina sea la mejor del mundo para que nos administre y nos defienda, solemos llamar a los burócratas y jueces extranjeros que obviamente defenderán los intereses de su país y no los nuestros. Tanto rechazo nos causa el fracaso de nuestro Estado que no lo asumimos como un fracaso propio y exclamamos "Este país de..." despegándonos de él.

VI. Conclusión

La Argentina se arrastra por el mundo de hoy con un gran desprestigio que contrasta con el buen nombre que nos legaron nuestros abuelos. En el decenio de los noventa y particularmente en 2001-2002, algunos pensaban que marchábamos hacia la disolución nacional y que ya éramos un Estado fracasado, aunque todavía no se lo decía abiertamente, pero sí se murmuraba en los pasillos de las cancillerías y en los organismos internacionales. Hacia 2003-2005 se produjo una reacción saludable pero insuficiente porque la causa profunda de la desintegración argentina continúa operando. Considero que ella radica en gran parte en el régimen de nombramientos y promoción de tipo clientelístico vigente en nuestra burocracia estatal que corrompe a la democracia y hace muy difícil la necesaria alternancia de los partidos políticos y su renovación vivificante. Soy consciente de que algunos cuestionarán mi enfoque por simplificar demasiado y por un reduccionismo excesivo. Pero se trata de algo parecido al armado de un rompecabezas. Si uno acierta en colocar una o dos piezas claves, la solución de los demás problemas empieza a ser obvia. Y precisamente la meritocracia en los nombramientos y la burocracia de carrera de tipo weberiano es una de las piezas esenciales de toda democracia exitosa. En realidad nos estamos ahogando en un vaso de agua. Bastaría con imitar el régimen de nombramientos y carrera de los países europeos, o de Japón, Corea o Taiwán y en poco años la Argentina comenzaría a resurgir de las cenizas como el Ave Fénix. El problema es cómo convencer a nuestro Jefe de Estado de la verdad de este diagnóstico y desde allí promover la correspondiente reforma constitucional o legislativa para terminar con el sistema clientelar. Personalmente no me cabe duda alguna de que el Presidente de la República que se atreva a llevar a cabo esta reforma en profundidad será honrado por los argentinos en el lugar de los grandes fundadores de la Patria como San Martín y Belgrano. La clase política tendría sin embargo que renunciar al agradable y tentador privilegio de nombrar. Gobernar no es nombrar. Esta renuncia no es poca cosa. Es en realidad un escollo formidable. Pero la Nación y la verdadera democracia están juego. Dentro del "spoils system" vigente lo mejor que puede ocurrir a la Nación argentina es mantener su mediocridad actual y su añejo subdesarrollo. ♦

NOTAS

(18) MYRDAL, Gunnar, "The Challenge of World Poverty", A Vintage Book, 1971, p. 208

(19) *The Economist* del 20 de mayo e 1995, p. 49.