

EL ARGENTINO MEDIO VA CAMBIANDO SU PERCEPCIÓN DEL ESTADO A LO LARGO DEL TIEMPO. SI BIEN ES OMNIPRESENTE Y SE LE RECLAMA LA PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS, SE DUDA DE SU CAPACIDAD PARA OTORGARLOS DE MANERA EFICIENTE. UNA VISIÓN QUE SE CONTRAPONA A LA DE LAS ELITES, PARA QUIENES LA INICIATIVA PRIVADA TIENE MAYORES ATRIBUCIONES.

EL ESTADO, Y LA OPINIÓN PÚBLICA ARGENTINA

por **MANUEL MORA Y ARAUJO**
*Sociólogo. Profesor en la
Universidad Torcuato Di Tella.*

No es fácil describir en pocas palabras la complejidad de la percepción que tiene la mayor parte de la gente acerca del Estado y su lugar en la vida social.

Por lo pronto, esa percepción no es siempre la misma. Para la opinión pública argentina no hay una imagen del Estado inmutable; la confianza que el argentino medio deposita en él y las expectativas de obtener lo que de él espera son muy variables a través del tiempo. De todos modos y fuera de toda duda, el Estado es un referente permanente en la vida de la gente, un actor poderoso, fuente de soluciones tanto como de frustraciones.



La ciencia política ha ido desarrollando, a través de los siglos, conceptos y teorías acerca del Estado, su origen y su naturaleza, así como la distinción entre el Estado –y su andamiaje institucional– y los gobiernos –siempre más humanos–. Sin embargo, esas disquisiciones no alcanzan a la opinión pública. A lo sumo a veces, y más bien superficialmente, algunas sombras de los debates ideológicos que ocupan en mayor medida la atención de las personas más informadas y más politizadas alcanzan algún impacto en esa vasta masa de estructura gaseosa que es la opinión pública.

En primer lugar, para la mayoría de la gente el Estado existe. Como todo aquello cuya existencia es considerada primigenia, original, no es susceptible de ser discutido ni negado. Como los dioses de la mitología griega, el Estado no es necesariamente “bueno”, pero dispone de poderes sobrehumanos, y vive en una suerte de lucha eterna con otros dioses, lucha en la que finalmente es la última reserva disponible para satisfacer la necesidad de protección de los humanos ante el destino de cada uno en este mundo. Para la mayoría de los argentinos, el Estado existe y su existencia no es discutible; aun los más extremos partidarios de un “Estado mínimo” no lo imaginan de hecho tan mínimo. Y, así como en la mitología griega hay una jerarquía de dioses, ninguno de ellos enteramente omnipotente pero algunos más confiables que otros, también entre los Estados hay algunos más apropiados para esperar de ellos protección y prestaciones específicas.

Las expectativas y las funciones del Estado

Las expectativas varían con las circunstancias. Cuando se siente que el Estado nos ha frustrado o castigado demasiado, mucha gente acepta que hay que “achicarlo”, como lo proponía hace años el Consenso de Washington; hasta que entran en la escena otros dioses –los comerciantes que suben los precios, las grandes empresas, la economía internacional– que pueden llegar a castigarnos sin freno, y entonces se vuelve a demandar al Estado mayor presencia y capacidad de intervención.

Hay distintos planos en los que esa intervención del Estado es valorada por distintas personas. Una manera posible de diferenciar esos planos es a lo largo de una dimensión que va de principios universales a expectativas particulares. Los bienes públicos cuya provisión se espera del Estado caen, en general, en el polo universal de esa dimensión. La provisión de justicia, por ejemplo, es un ámbito típicamente universal. En el sentido estricto de aplicación del derecho, se entiende que es atribución de un poder institucional del Estado –la Justicia– y frecuentemente se mencionan las falencias que existen en ese plano. Pero

mucha gente espera algo del Estado en un sentido mucho más amplio, más bien en el sentido de una megaentidad que en todo caso brinda “justicia” en términos distributivos y de protección no ya con arreglo a derechos generales sino a la propia situación económica o social.

Allí se pasa al lado de las expectativas particulares. En distintas posiciones sociales esas expectativas se materializan de manera distinta. En las clases más pobres está siempre latente la expectativa de que el Estado puede proveer ayuda, asistencia o bienes apropiables individualmente. En las clases medias de nuestro país aparece una visión del mundo –especialmente el mundo globalizado– como una fuente permanente de amenazas y como el ámbito donde operan actores poderosos que tienden a ser insensibles a las necesidades y padecimientos de las personas comunes. El Estado es el dios protector frente a esas amenazas. Los fantasmas más recurrentes en ese plano en las expectativas de los argentinos de clase media son la inestabilidad laboral, los precios “de mercado” de los bienes y servicios de consumo masivo y aquellos recursos naturales definidos –de acuerdo con las tradiciones– como bienes públicos (hidrocarburos, minerales, agua).

Otro tema son los “agentes” del Estado, los políticos, los funcionarios, los empleados públicos, las personas de carne y hueso –o los grupos sociales que ellas conforman– que se ocupan día a día de las operaciones del Estado. En términos generales, esos agentes no son vistos necesariamente con simpatía. Muchas personas que se definen como partidarias de un rol del Estado con muchas atribuciones intervencionistas se quejan al mismo tiempo de la excesiva cantidad de empleados públicos, del exceso de burocracia, de la insensibilidad o venalidad de los funcionarios del Estado y de los políticos. Del mismo modo, se entiende –y en general se acepta– que en las esferas altas de la gestión del Estado es donde la política encuentra un lugar y que los “políticos” son las personas que acceden a esas posiciones; pero con frecuencia esos “políticos” son tenidos en baja estima por la población y no pocas veces se les atribuye abuso de poder, precisamente por la fácil accesibilidad que encuentran para llegar a esas posiciones de control del Estado y para servirse de ellas. Inversamente, en la Argentina con frecuencia se deposita la confianza en algún líder político que se eleva por encima de los demás y ejerce el gobierno del Estado imprimiéndole sentido y administrando desde allí “justicia social”.

De tal manera, parece posible definir dos dimensiones relativamente independientes: las atribuciones que se considera legítimamente propias del Estado (esto es, de Estado “máximo” a “mínimo”) y, por otro lado, la confianza en que el Estado

La Argentina está en el polo opuesto al extremo de las expectativas de un Estado con incumbencias limitadas pero altamente confiable en el cumplimiento de sus roles aceptados; estamos más cerca de las expectativas de un Estado omnipresente pero poco confiable en hacer lo que se define que debe hacer.

cumplirá en tiempo y forma con sus atribuciones. Arriesgo esta comparación ideal: definiendo un continuo bidimensional –extensión de las atribuciones del Estado por un lado, confianza en el cumplimiento de esas atribuciones por otro lado– la Argentina está en el polo opuesto al extremo de las expectativas de un Estado con incumbencias limitadas pero altamente confiable en el cumplimiento de sus roles aceptados; estamos más cerca de las expectativas de un Estado omnipresente pero poco confiable en hacer lo que se define que debe hacer.

Por lo demás, el argentino típico se siente ajeno a la gestión del Estado. No hay en su campo perceptual un lugar definido a algo así como la “participación ciudadana”, ejercicio de derechos u obligaciones relativos al buen funcionamiento del Estado. Esta suerte de *alienación* ciudadana frente al Estado se pone de manifiesto, en el límite, en la escasísima conciencia tributaria de los argentinos. Estudios realizados más de una década atrás –pero que presumo que si fuesen replicados hoy proporcionarían resultados parecidos– muestran: (a) poca conciencia en la población con respecto al *quantum* de sus aportes tributarios

al Estado; (b) escasa percepción de la justificación jurídica o moral de los impuestos que cada uno paga; (c) más bien baja propensión a definir el cumplimiento de las obligaciones tributarias como un “deber” (o sea, tiende a definírsele como una imposición de la autoridad).

El público general y las elites

Lo que varía en la opinión pública no es muy distinto de lo que varía en los consensos de las elites: siempre se supone que el Estado debe estar atento y debe regular algunas cosas esenciales, pero de tiempo en tiempo aumentan o disminuyen las expectativas sobre el rol del Estado en esferas menos esenciales.

Para la opinión pública en general, esos esenciales incluyen la regulación de los precios de los bienes de consumo; para las elites, los precios generalmente escapan a lo que esperan del Estado. La intervención del Estado en la producción y distribución de bienes y servicios es más bien una expectativa propia de la opinión pública en general, y más fuerte siempre en las clases bajas. Hay un consenso generalizado acerca de la obligación del Estado de proveer salud y educación sin cargo a los usuarios, pero el consenso es débil y difuso en cuanto a la calidad que se espera de esas prestaciones; por lo demás, a lo largo de todo el espectro socioeconómico la gente se muestra proclive a preferir prestaciones privadas de salud y educación en la medida en que siente que puede pagarlas. Las funciones de la policía son consideradas esenciales a la noción de Estado, pero los argentinos convivimos con una bajísima confianza en la institución y aceptamos en muchos casos la sustitución o complementación de la inconfiable fuerza pública por policías privados. La defensa nacional es considerada atribución excluyente del Estado; pero el consenso acerca de la envergadura e importancia de las Fuerzas Armadas, los límites a sus atribuciones y el financiamiento de sus cuadros y operaciones están lejos de alcanzar un consenso bien definido; más bien, en las clases más bajas los militares son más aceptados por su rol en la sociedad local o la cercanía de su presencia en términos territoriales.

En los sectores de las elites tienden a delimitarse con mayor precisión las atribuciones del Estado, las áreas de la economía y la vida social en las que se considera esperable y legítimo que el Estado cumpla roles activos. Una esfera típica donde la opinión pública en su conjunto es más “estatista” que las elites es el control de precios. La noción de un “mercado” que regula y organiza la vida productiva, un mercado que es por *default* el espacio natural para la actividad económica –aun cuando se acepte y espere que el Estado disponga de capacidades importantes de control y regulación–, es más difusa en el conjunto

de la población que en las elites; para la mayoría de la gente, por *default* hay Estado y bajo la sombra de este se concibe que muchas prestaciones estén a cargo de agentes privados. En las elites más bien predomina la noción opuesta: lo que no está definido explícitamente como esfera de incumbencia del Estado debe entenderse que es atribución de la iniciativa privada.

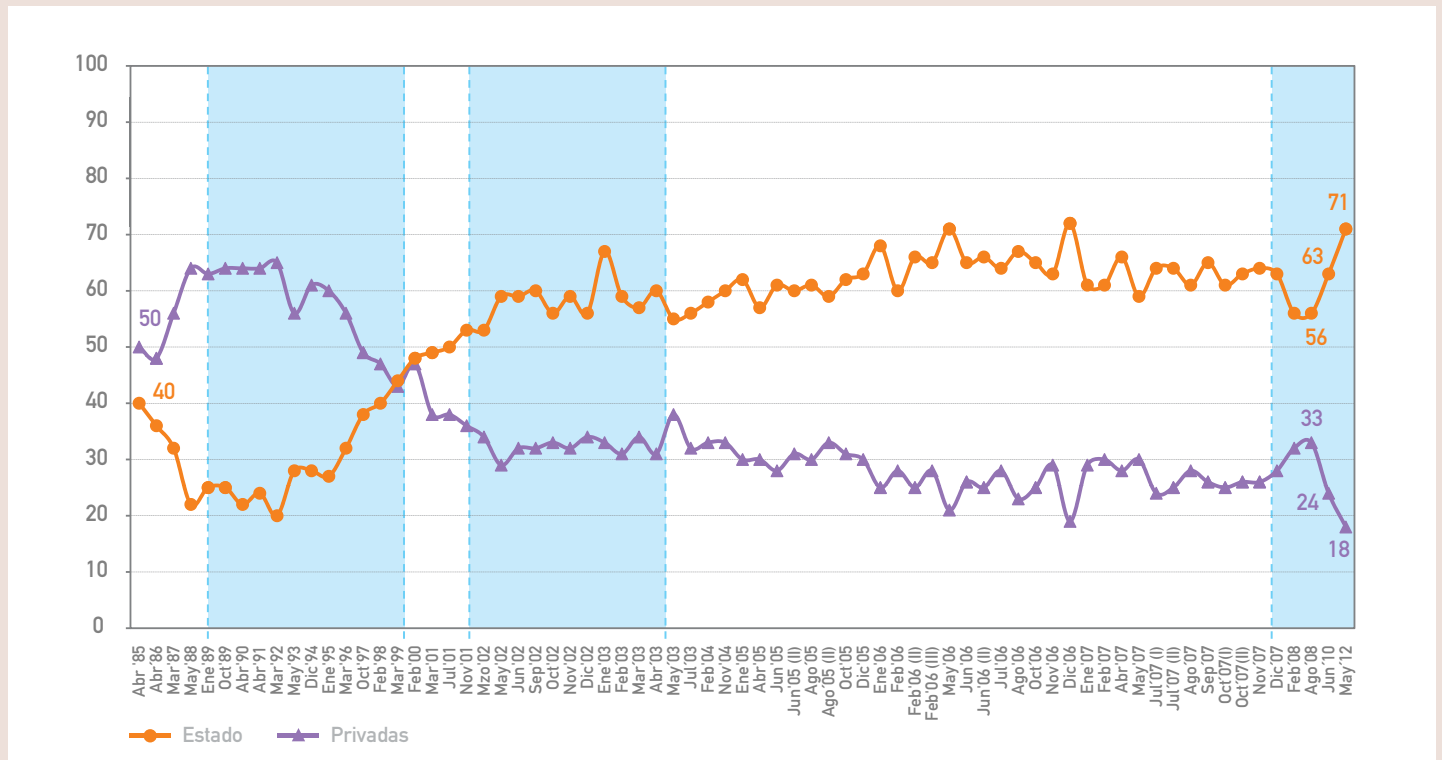
El Estado y el modelo de orden social

Una mirada sobre cómo la sociedad argentina ha modificado sus puntos de vista acerca del Estado surge de información de opinión pública que he trabajado con mis colaboradores a lo largo de las últimas décadas. Lamentablemente no disponemos de un estudio sistemático sobre la percepción y las expectativas acerca del Estado en sí mismo. Los datos disponibles están referidos a algunas dimensiones que fueron planteadas en vista de los temas que predominaban en la agenda pública definida desde los años '80 y la restauración del sistema democrático. De hecho, estos datos son una suerte de respuesta, desde el lado de la investigación, a los estímulos planteados por el clima de la sociedad y por las demandas a los dirigentes políticos y sociales.

Un eje de debate, inicialmente planteado por Alfonsín desde su campaña electoral en 1983, fue la relación entre el Estado y los sectores con atributos “corporativistas”: los sindicatos y las Fuerzas Armadas –a los que en su momento en nuestros estudios agregamos la Iglesia–. En términos de definiciones binarias, y en vistas de los debates macroeconómicos de nuestra época y del problema absolutamente central que fue la inflación en la vida de los argentinos, se partió del supuesto de que lo opuesto a Estado es el “mercado”, esto es, el ámbito donde las empresas son actores dominantes. Una idea ampliamente difundida –según fue captada oportunamente en estudios cualitativos– es que el consumidor, el individuo humano, está inmerso en un ambiente donde esas dos fuerzas, el Estado y las empresas, disputan su poderío, y donde eventualmente intervienen los sindicatos como un tercer poder independiente de los otros dos o como un factor de contrabalanceo de unos u otros.

El gráfico 1 muestra cómo se movió la opinión pública en sus preferencias por una mayor presencia del Estado o de las empresas, entre 1985 y 2012. Si alguien se pregunta, muy legítimamente, si sabemos algo acerca de cómo los argentinos ven al

GRÁFICO 1. Evolución de las preferencias de la población hacia el Estado y las empresas privadas 1985-2012 (en porcentajes)



Fuente: base de datos de encuestas de opinión pública de alcance nacional, con muestras probabilísticas polietápicas, domiciliarias, realizadas por Ipsos-Mora y Araujo (o, hasta 2000, por Mora y Araujo & Asociados).

Estado con abstracción de las empresas privadas, debemos decir que sabemos poco, por lo menos desde un prisma que cubra un tan amplio período de tiempo. Eventualmente sabemos que la preferencia por un Estado con presencia irrenunciable y con amplios poderes regulatorios en la esfera de la educación es altísima; que existe un consenso en la preferencia por un Estado respetuoso de la libertad de prensa y limitado en su capacidad de interferir en la libertad de expresión; que hay un creciente consenso en que el Estado debe ser prescindente en materia religiosa y tolerante frente a las decisiones individuales en temas relativos a la vida sexual y familiar; y así en otros ámbitos de la vida social.

Frente a la dimensión dicotómica Estado/empresas privadas, el gráfico 1 muestra que en las últimas tres décadas la opinión pública pasó de desarrollar un consenso “privatista” a un consenso “estatista”, con tendencias fuertemente pronunciadas en ambos casos. No hay duda de que esas tendencias marcan climas de época. La facilidad con que la sociedad argentina se mueve a través de esas olas relativas al vínculo Estado-empresas privadas, produciendo fuertes cambios en los consensos sociales, es un tema aparte. De hecho, en los años '90 la Argentina aparecía como una de las sociedades más “privatistas” en el mundo entero, mientras en la primera década de los 2000 está entre las más “estatistas” de América latina según datos de Latinobarómetro del año pasado.

El cuadro 1 amplía la mirada introduciendo la dimensión “sindicatos”. Las preferencias por un “estatismo corporativista” (esto es, Estado fuerte y sindicatos fuertes) sigue una tendencia cuya pauta es una marcada U –habiéndose mantenido en niveles bajísimos durante los '90–, en tanto el “estatismo puro” (sin sindicatos) va en creciente ascenso hasta nuestros días, constituyendo hoy el segmento de preferencias más numeroso. La preferencia por un Estado replegado y al mismo tiempo sindicatos fuertes parece haber sido una extravagancia de los tempranos años '80 (alguna vez me permití definirla como una preferencia “desarrollista” tardía). Por último, el consenso que hoy suele ser llamado “neoliberal” –Estado acotado y sindicatos débiles– tuvo su apogeo en los años '90, durante los cuales fue dominante en la opinión pública (y no solamente en ella, por cierto) y se encuentra ahora en su mínima expresión histórica.

Estos datos justifican dos conclusiones. La primera es que la inflación –o estanflación– de los '80 trajo consigo una retracción de la sociedad frente al Estado. No sabemos si la persistente inflación actual vendrá con efectos parecidos o con otros novedosos. Con todo, hay una diferencia entre la

TABLA 1. Evolución de las preferencias de la población hacia el estado/empresas privadas y hacia los sindicatos 1985-2012 (expresado en porcentajes)

ESTADO	SINDICATOS	1985	1992	2000	2005	2012
+	+	28	7	12	17	32
+	-	15	15	39	50	49
-	+	34	20	9	7	8
-	-	23	58	40	30	11

Fuente: base de datos de encuestas de opinión pública de alcance nacional, con muestras probabilísticas polietápicas, domiciliarias, realizadas por Ipsos-Mora y Araujo (o, hasta 2000, por Mora y Araujo & Asociados)

situación actual y la de los años '80: la legitimidad del sector empresario en la opinión pública es hoy menor que entonces; en los '80 los problemas económicos en distintos lugares del mundo tendían a ser atribuidos al Estado, mientras en nuestros días más bien son atribuidos a las empresas –y, sobre todo, a los bancos–. En otras palabras, si en el mundo de los tiempos del Consenso de Washington “el Estado era el problema, no la solución”, en el mundo de hoy el problema lo constituyen las empresas.

La segunda conclusión es que tanto los presidentes Raúl Alfonsín como Cristina Fernández de Kirchner en su fase de gobierno actual gobernaron una sociedad que colocaba expectativas en la presencia de los sindicatos en el sistema de poder. Alfonsín pagó un precio alto por esa situación y no pudo beneficiarse de la pérdida de estima de la sociedad por los sindicatos que sobrevino hacia el final de su presidencia y se consolidó en los años siguientes. Cristina disfrutó de algunos años en los que el sindicalismo estaba opacado, pero ahora se encuentra ante un escenario nuevo para ella, una sociedad que está valorando en alguna mayor medida al poder sindical. El papel del sindicalismo en los equilibrios políticos de esta hora es un interrogante mayor.