

A PARTIR DEL GOLPE DE ESTADO DE 1976 SE INICIÓ UNA ETAPA DE GOBIERNOS CADA VEZ MÁS FUERTES Y CONCENTRADOS EN EL PRESIDENTE, EN DETRIMENTO DEL PESO DEL ESTADO NACIONAL. PARA CAMBIAR ESTE RUMBO DECLINANTE ES URGENTE LIMITAR EL PODER DECISIONISTA DEL EJECUTIVO Y VOLVER A PONER EN FUNCIONAMIENTO SUS INSTITUCIONES DE CONTROL.

GOBIERNOS FUERTES Y ESTADO DÉBIL

A Carlos S. Fayt

por **LUIS ALBERTO ROMERO**
*Historiador. Miembro de la
Universidad de San Andrés y del Club
Político Argentino*

Dos temas están hoy presentes en la agenda de discusiones. Sus enunciadores pertenecen a bandos distintos, que se comunican poco. Para unos, el actual “modelo” incluye una recuperación de la iniciativa del Estado, que supera la larga etapa “neoliberal”. Para otros, el problema reside en la pérdida de la institucionalidad republicana y en la reducción de la democracia a un sufragio plebiscitario.

Hay un punto en el que ambos argumentos podrían encontrarse: la pregunta sobre el papel respectivo que hoy tienen el Estado y el gobierno. Tengo la impresión de que el Estado es más débil que nunca,



y que el retroceso institucional es tanto una causa como una consecuencia de esa debilidad. Por lo tanto, que no bastaría una recuperación institucional para cambiar el rumbo declinante del Estado. Sobre todo, creo que la reconstrucción del Estado debería ser prioritaria, y previa a la discusión sobre las posibles políticas de largo plazo, proyectos o modelos.

Quiero aclarar mi uso de los términos. Lo propio del Estado es el marco jurídico institucional, las instituciones y agencias públicas que desarrollan su acción, acompañando las cambiantes necesidades de la sociedad, y su burocracia, que debe fundarse en el mérito y en una ética específica de la función pública, temas ampliamente tratados por Max Weber. El Estado es regido por un gobierno, que, a diferencia del Estado, cambia. El gobierno conduce al Estado, pone en funcionamiento la maquinaria, proyecta y actúa. La calidad de su acción está condicionada por la eficiencia de la máquina estatal. Su acción es controlada y limitada por agencias estatales dedicadas a ello.

Pero además, como escribió Émile Durkheim, el Estado es el lugar en donde la sociedad reflexiona sobre sí misma. Durkheim concibió esa reflexión como una circulación de cuestiones e iniciativas, que arranca de la dirección política y administrativa del Estado –unos designados por elección y otros por mérito–, circula por diferentes ámbitos de deliberación –el Congreso, la prensa, las asociaciones, la opinión pública en general– y retorna, consensuada y enriquecida, al Estado, ahora en función de decisor y legislador. Tal mecanismo, del que surgen las “políticas de Estado” –algunos prefieren hablar de “proyecto de Nación”–, implica movilizar todos los mecanismos de la institucionalidad republicana y las prácticas democráticas. Ciertamente, es un mecanismo delicado y vulnerable. En este punto, precisamente, es donde la Argentina ha tenido un déficit, que se ha incrementado en las últimas décadas, y que el genérico orden democrático actual, tan laboriosamente conquistado, no alcanza a disimular. Como trataré de mostrar, con un breve recorrido a su historia, hoy hemos llegado a tener un Estado exangüe y un gobierno hiperdesarrollado.

I.

La Argentina tuvo un Estado potente, con gran capacidad para actuar y formular proyectos de largo plazo, mejores o peores según la opinión de cada uno. También tuvo un gobierno con fuerte autoridad presidencial.

La tradición presidencialista es antigua en la Argentina. Está ya en la Constitución de 1853, y en aquella “monarquía vestida de República” que concibió Alberdi, y también está en Roca y sus sucesores, que agregaron algunos procedimientos prácticos para incrementar la autoridad presidencial. Si bien la crítica nacida en la Revolución del 90 tuvo en esto uno de sus temas recurrentes, el advenimiento de la democracia moderna con la ley Sáenz Peña no modificó esta tendencia sino que la acentuó. Yrigoyen interpretó su elección como un mandato personal, que lo colocaba en la posición del regenerador del “régimen”. Tanto su práctica presidencial –por ejemplo su relación con el Congreso o el amplio uso de las intervenciones provinciales– como la discursividad de sus partidarios tendieron a una práctica más bien plebiscitaria y tensaron al máximo las instituciones de la república.

El Estado, que comenzó a construirse a mediados del siglo XIX, estaba sólidamente plantado hacia 1880, aunque todavía le quedaba mucho por desarrollar. Por entonces, en plena inmigración masiva, la sociedad estaba en estado de formación, casi magmático, y sobre ella el Estado pudo ejercer una fuerte impronta. Grandes leyes, como las de inmigración, educación o sufragio universal fueron decisivas para conformar una sociedad con fuerte capacidad de integración y una sostenida movilidad ascendente.

A medida que la nueva sociedad se consolidaba, crecieron las asociaciones que le dieron forma y estructura. Fueron las de tipo asociativo, como las sociedades de fomento, que organizaron la vida civil en los barrios de las grandes ciudades, y aquellas que congregaban intereses comunes: trabajadores, chacareros, industriales, universitarios, profesionales, artesanos, comerciantes y tantos otros. La diversificación y organización de los intereses, grandes, medianos y chicos, dio lugar a reclamos al Estado, a quien se pedía que estableciera las reglas para cada actividad y

Se puede advertir en el Estado argentino un deslizamiento gradual desde la promoción de una actividad o sector –generalmente como producto de una discusión abierta y de una negociación–, hacia la franquicia: la concesión a un grupo de algo que se le niega a otro.

definiera las competencias y los deberes de cada una de las partes. Desde principios del siglo XX los reclamos sectoriales fueron crecientes, y con frecuencia airados y destemplados. Los industriales reclamando protección; los médicos, la reglamentación del ejercicio legal de la medicina; los obreros, los chacareros, los estudiantes, cada uno lo suyo. El sufragio universal amplificó la potencia de las demandas.

Crecimiento y demandas impulsaron el crecimiento del Estado, que dictó leyes y reglamentos, creó nuevas agencias y oficinas y desarrolló nuevos sectores burocráticos, especializados en cada una de estas áreas. Dentro de este proceso gradual, hubo un salto importante en la década de 1930, cuando el Estado comenzó a intervenir en la economía, establecer las instituciones de regulación, como el Banco Central, y a la vez propiciar la negociación entre los intereses. El impulso se mantuvo por varias décadas, agregando toda una serie de mecanismos para promover distintas actividades y sectores, como por ejemplo las políticas sociales de los cuarenta o las de promoción industrial de fines de los años cincuenta. El Estado interventor se hizo dirigista, al tiempo que desarrollaba una cierta versión del Estado de Bienestar. Todo esto coincidió con el gobierno inicial de Perón, quien radicalizó las tendencias plebiscitarias, unanimistas y no republicanas que en esbozo estuvieron presentes en las presidencias anteriores.

En principio, puede admitirse que este tipo de intervenciones está ligado con la construcción del interés general, sabiendo que la forma específica de ese interés siempre es cuestión de controversia. Pero dentro de una historia que es común a muchísimos desarrollos estatales contemporáneos, se puede advertir en el Estado argentino un deslizamiento gradual desde la promoción de una actividad o sector –generalmente como producto de una discusión abierta y de una negociación–, hacia la franquicia: la concesión a un grupo de algo que se le niega a otro. Un buen ejemplo de esto es la ley sindical de 1945, que establece el reconocimiento por el Estado del sindicato único por rama de industria, vigente hasta hoy. Hay argumentos en favor y en contra de este criterio, pero indudablemente se trata de que un grupo sindical recibe una franquicia, un beneficio que no se concede a otros.

Los alcances de esta decisión son bien conocidos. Pueden encontrarse ejemplos similares en casi cualquier lugar en donde operan intereses, por ejemplo las leyes de promoción industrial de la época de Frondizi, un presidente que sólo pudo desarrollar a medias su vocación presidencialista. En muchos casos, el paso siguiente fue la transición pasaje de la franquicia, todavía encuadrable en la idea de interés general, al privilegio, difícil de justificarse. Y del privilegio sectorial a la prebenda singular, habitual en las últimas décadas. En todos estos casos, un Estado potente, con fuerte capacidad de intervención, a la vez constituye y fortalece los grupos de interés.

En esta situación, es fácil entender cómo estos intereses –que podríamos llamar corporativos o sindicales, con el sentido francés de la palabra, que no se limita a los trabajadores– deben necesariamente presionar sobre el Estado y sus funcionarios para conseguir, mantener o ampliar estas franquicias, privilegios o prebendas. En un Estado cada vez más complejo, a cada sector le resulta eficaz actuar directamente sobre la agencia específicamente dedicada a él, e instalar en su administración gente vinculada con ellos: médicos en Salud Pública, abogados laboristas en Trabajo y Previsión, o gente vinculada a la Iglesia Católica en Educación, dada la importancia que para ellos tiene su red de establecimientos.

Este proceso ha sido caracterizado como la colonización del Estado. El primer ejemplo significativo fue el de la CGT durante el primer gobierno peronista, aunque ciertamente se trataba de un gobierno fuerte, capaz de controlar al sector al que había fortalecido. El proceso se aceleró luego de 1955, por la creciente deslegitimación presidencial. Los límites constitu-



cionales que tuvieron los mandatarios anteriores se redujeron mucho durante la dictadura militar de 1966. Con la Revolución Argentina aumentó el presidencialismo, pero además se apostó a una profunda transformación de la sociedad, la economía y la política, y se confió en el Estado para la realización de su ambicioso proyecto. Sin embargo, en esos años la colonización se profundizó, los funcionarios se hicieron más vulnerables y los intereses en juego mayores.

El Estado se convirtió a la vez en un botín y en un campo de batalla donde se dirimía la puja corporativa. Lo que poco antes había sido la lucha por una devaluación se convirtió en la colosal competencia que en 1970 derivó en la ley de Obras Sociales y que –de acuerdo con el sólido análisis de Susana Belmartino– se dirimió entre dos oficinas del Ministerio de Bienestar Social. La singular restauración democrática de 1973 no cambió demasiado esta situación. El proyecto de recuperación estatal de Perón, fuertemente sustentado en las urnas, sucumbió a la pugna sectorial, que arrasó con su Pacto Social.

II.

Entre 1975 y 1976, entre la crisis del gobierno constitucional y el golpe que inició la última dictadura militar, comenzó un giro en el que aún vivimos. Se combinaron dos factores. Por un lado el consenso mundial generalizado acerca de los límites del Estado de Bienestar y la necesidad de reactivar el papel de la iniciativa privada. Por otro, una opinión local, a partir de la crisis política vivida: del Estado provenían los incentivos del conflicto distributivo, por entonces desbocado. “Achicar el Estado” era para unos el camino del crecimiento económico y para otros la vía del orden social.

Comenzaron entonces a desarrollarse las políticas tendientes no sólo a reducir las competencias del Estado sino a quebrarle su espina dorsal. No es seguro que fueran deliberadas, pero vistas en el largo plazo, hasta hoy, resultaron sistemáticas. Al principio se asociaron con la dictadura militar y la figura de Martínez de Hoz, pero lo cierto es que con la democracia fueron desarrolladas por el tándem Menem/Cavallo, quienes construyeron una épica antiestatal, y finalmente por Néstor Kirchner, durante los siete años que gobernó, solo o conjuntamente con su esposa. El gobierno de Alfonsín no hizo nada deliberado en ese sentido, pero tampoco pudo hacer mucho para corregir el rumbo marcado por el gobierno militar.

En un cierto sentido fue una política de Estado, surgida de un cierto consenso llamado neoliberal –ciertamente injusto con el liberalismo clásico– y sostenida por los organismos multinationales de crédito, como el FMI y el Banco Mundial, de enorme influencia local debido a los agudos problemas de endeudamiento. Su aspecto más llamativo fue la privatización de las empresas del Estado. Pero eso solo no habría definido la cuestión

El Proceso de 1976, que inició la demolición del Estado, inició una etapa de gobiernos cada vez más fuertes y concentrados en el presidente. Desde 1983, esa concentración se asoció no ya con las dictaduras sino con la democracia.

si, simultáneamente, el Estado no hubiera resignado su potestad de control sobre el suministro de servicios públicos. Esto lleva al aspecto más importante del quiebre del Estado: el sistemático desmonte y desnaturalización de las agencias estatales de control, tanto las destinadas a regular la actividad privada como aquellas cuya función es el control de los gobernantes y administradores. La pauta de la arbitrariedad en la toma de decisiones, característica del gobierno militar, fue luego mantenida, y provocó un deterioro de la ética del funcionariado: la idea de que hay procedimientos, normas y principios que deben seguirse.

La apelación al neoliberalismo no acabó con la antigua práctica del Estado potente: la prebenda. Por el contrario, la reducción de los controles estatales permitió su despliegue libre. La “patria contratista” y la “patria financiera” medraron durante la dictadura militar. Los “capitanes de industria” terminaron imponiendo sus condiciones a Alfonsín, y las privatizaciones de los años noventa permitieron lo que se llamó gráficamente el “desguace” del Estado. Luego de la crisis de 2001, cuando el Estado comenzó a recuperar su base financiera, surgió una nueva camada de prebendados depredadores, esta vez más estrechamente asociados con los administradores del Estado y con una “caja” usada tanto para beneficios individuales como para operaciones políticas. En esos años, por otra parte, continuó la subordinación de los órganos de control a la autoridad presidencial, así como el desmonte sistemático de las oficinas estatales que podían limitar la acción de los gobernantes. El caso extremo fue el Indec.

En la década del noventa hubo un debate público acerca de estas políticas de desarme del Estado. Muchos adhirieron a ella –estimulados por la bonanza de los años iniciales de la Con-

tinibilidad– y otros la combatieron, sobre todo los afectados por la retirada del Estado de los servicios básicos de salud, educación y seguridad. En la década inicial de este siglo, en cambio, el debate quedó oscurecido. Las políticas de recuperación por parte del Estado de empresas privatizadas en los noventa, y la fuerte intervención del gobierno en cuestiones relativas al ingreso y la distribución fueron presentadas como políticas estatistas. Pero difícilmente podían serlo, si el Estado seguía su marcha barranca abajo.

El Proceso de 1976, que inició la demolición del Estado, inició una etapa de gobiernos cada vez más fuertes y concentrados en el presidente. Desde 1983, esa concentración se asoció no ya con las dictaduras sino con la democracia.

En su momento, pareció que en 1983 comenzaba un camino distinto. No se trató exactamente de una “recuperación” sino de la construcción de un régimen democrático con escasos precedentes en el país. Al calor de una fuerte ilusión democrática, se constituyó una ciudadanía que, más allá de sus diferencias políticas, coincidió en sostener una propuesta. Esta combinaba la democracia con el pleno funcionamiento de las instituciones de la república, se fundaba en el pluralismo y el debate franco de opiniones, y se sostenía en la plena vigencia del Estado de derecho. La sensibilidad a los derechos humanos –un tema que diez años antes habría sido considerado una antigualla– suministró la sólida base ética para este proyecto.

Se trataba –parafraseando a Carlos Nino– de construir un país “dentro de la ley”. El Juicio a las Juntas Militares mostró toda la potencia y capacidad ejemplificadora de esta propuesta. Su arraigo tuvo que ver con el magisterio presidencial, con el ejemplo de la Corte Suprema y con la práctica de los dirigentes políticos, oficialistas y opositores. Como luego se comprobó, muchos no compartieron estas ideas, pero quedaron arrinconados por una opinión mayoritariamente democrática.

El decisionismo llegó para quedarse. Se fundó en la permanente apelación a la emergencia; la crisis de 1995 y sobre todo la de 2001 robustecieron la idea, que no fue abandonada en las épocas prósperas, como los años iniciales de la década de los noventa o la primera mitad de los 2000.

La propuesta de 1983 se basaba en la creencia de que la democracia era la base suficiente para solucionar los problemas básicos de la sociedad y –más difícil aún– satisfacer todas las demandas que la propia salida democrática generaba. Es bien conocido el componente voluntarista de la propuesta de Raúl Alfonsín, ciertamente decisivo en su triunfo electoral. También es conocido que allí estuvo el talón de Aquiles de toda la propuesta: la dificultad para satisfacer demandas y expectativas generó un estado de desilusión que no sólo erosionó al gobierno sino, a la larga, al conjunto de la propuesta democrática.

En parte se debió a la capacidad de resistencia de distintos poderes fácticos, que se habían replegado ante la oleada democrática pero que no habían desaparecido: de diferentes maneras, lo hicieron los militares, el sindicalismo y los grupos económicos más fuertes. Por otro lado, el fuerte endeudamiento externo y las adversas condiciones de la economía internacional colocaron al gobierno en una situación muy difícil de manejar. Cada uno de estos aspectos merecería un desarrollo más amplio, pero creo que son circunstancias conocidas.

Pero quiero agregar un tercer factor: las fallas de la herramienta estatal, ya deteriorada, que limitaron las intenciones del gobierno, a las que se sumó la lenta percepción de la importancia y urgencia del problema estatal. Se argumentó entonces –probablemente con razón– la prioridad asignada a la consolidación institucional. Lo cierto es que el primer equipo económico del gobierno de 1983 creyó que el país funcionaba como en 1963; el segundo se hizo cargo de las novedades y encaró nuevas políticas hasta el punto en que, de un modo u otro, debía afectar algún interés fuerte. Sólo en 1987 fue encarada la cuestión del Estado, pero por entonces el gobierno carecía de fuerza política para llevarla adelante. Poco después, concluyó de mala manera, arrastrado por la crisis hiperinflacionaria.

La crisis de 1989 marca un punto de inflexión en varios aspectos. Uno, no menor, fue la vuelta del peronismo al gobierno, en la Nación y en las provincias; sopesando las excepciones bien

conocidas, creo que en lo esencial no lo abandonaron hasta hoy. Otro punto de inflexión fue la aceptación de que el país estaba en estado de emergencia, que eran necesarias reformas drásticas y urgentes, y que era necesario dejar de lado discusiones y controles. Antes señalé que la reforma del Estado de los años noventa –que como todas las cosas combina elementos de distinta naturaleza– mantuvo los mecanismos prebendarios y retomó el desarme del Estado. Agregó ahora que con la doctrina de la “emergencia” se instaló el decisionismo presidencial, que Guillermo O’Donnell calificó como “democracia delegativa”. Fue instaurado mediante un conjunto de leyes “de emergencia”, que ampliaron considerablemente las facultades presidenciales, y fue además extendido con una práctica de gobierno que bordea permanentemente los límites de la legalidad.

El decisionismo llegó para quedarse. Se fundó en la permanente apelación a la emergencia; la crisis de 1995 y sobre todo la de 2001 robustecieron la idea, que no fue abandonada en las épocas prósperas, como los años iniciales de la década de los noventa o la primera mitad de los 2000. Las leyes que lo establecieron fueron ratificadas por los sucesivos gobiernos. Por otro lado, coincidiendo con el retorno del peronismo al gobierno, fue reapareciendo el antiguo estilo político, descartado en 1983: la fundamentación plebiscitaria, con la que el jefe del Ejecutivo se considera dotado de un mandato que excede los límites legales. También el estilo faccioso y la identificación entre partido, gobierno y Estado.

Finalmente –y esto me devuelve al eje de este razonamiento– tengo la impresión –más una hipótesis que una certeza– de que el Estado, considerado como herramienta, ha llegado a un grado tal de deterioro que es difícil manejarlo si no es con golpes de decisionismo. Así, el poder concentrado en el presidente termina generando las condiciones para mantener el camino.

Libres de controles y limitaciones institucionales, los gobiernos pueden usar sin limitaciones los recursos estatales para producir los sufragios necesarios para su reproducción.

III.

El balance es poco alentador. Con un Estado en estas condiciones no parece posible otro tipo de gobierno. Por otra parte, en sus diversas expresiones, estos gobiernos han cosechado un apoyo amplio por parte de los votantes, que parecen estar muy lejos de aquella ciudadanía de 1983, celosamente vigilante de la institucionalidad democrática. Las razones de este cambio en la ciudadanía exceden el tema de este trabajo, pero puede agregarse una. Libres de controles y limitaciones institucionales, los gobiernos pueden usar sin limitaciones los recursos estatales para producir los sufragios necesarios para su reproducción.

Este texto fue escrito inicialmente en homenaje del doctor Fayt. ¿Qué podemos hacer quienes pensamos como él, y lo hemos tomado de ejemplo de conducta? Nuestro esfuerzo se dirige naturalmente a tratar de recuperar y fortalecer todas aquellas instituciones que pueden limitar el poder decisorio del Ejecutivo y reencauzarlo dentro de la institucionalidad republicana. No es fácil. Algo alentador es que hoy puede esperarse de la Corte Suprema un límite a los excesos sino un apoyo a las tendencias positivas del Poder Judicial.

Hay un programa republicano que impulsar, y una tarea docente que realizar. Pero no alcanza. Para volver a poner al gobierno en caja es necesario reconstruir el Estado. Restablecer una burocracia calificada, reconstruir la ética administrativa –tan degradada por la corrupción– y volver a poner en funcionamiento sus instituciones de control, hoy subordinadas al gobierno.

Sólo así se podrá restablecer la diferencia y la distancia entre el gobierno y el Estado. Y sólo así, retomando el *dictum* de Durkheim, el Estado podrá reasumir su función de alojar y estimular el pensamiento de la sociedad. Hasta que eso ocurra, viviremos en emergencia.