

La Argentina en su laberinto

*Por Vicente Massot**

Los países, contra lo que pronostican los modernos aprendices de Cassandra, rara vez desaparecen. La muerte no es, pues, un mal del que deban precaverse. En términos generales, las naciones sobreviven a sus crisis y alargan su existencia sin solución de continuidad. El problema, en todo caso, es cómo lo hacen. Porque si no mueren –salvo excepcionalmente–, sí pueden desfallecer, perder sus fuerzas y terminar siendo presa de una decadencia aguda.

La Argentina fue en distintos momentos de su historia un país asistido, si no de todos al menos de buena parte de los atributos requeridos para destacarse como actor y no como mero espectador en el concierto internacional. Baste recordar la sentencia de sir John Foster Fraser (“*The Amazing Argentine*”) reputando a nuestro país, por lo fabuloso de su crecimiento, como una de las maravillas del mundo; la opinión de Anatole France, en 1909, comparando los comienzos de la Argentina del siglo XX con lo que habían sido los Estados Unidos a principios del XIX y, finalmente, el vaticinio de Teodoro Roosevelt, en la primera década del pasado siglo respecto de las chances que tenía nuestro país de ser semejante a Norteamérica en los próximos 50 años. Por no mencionar a Collin Clark o el estudio de M. K. Bennett, que data de 1951 y fue publicado en la *American Economic Review*. En el mismo y tomando variables no moneta-

* Doctor en Ciencias Políticas (UCA). Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas (UCA).

rias –por lo tanto no sujetas a las variables de tipo de cambio o precios relativos–, figurábamos en séptimo lugar (53,7), detrás de los Estados Unidos (100), Canadá, Australia, el Reino Unido, Alemania y Francia. Semejantes opiniones y pronósticos no eran producto de alquimistas o vulgares vendedores de ilusiones. Podían equivocarse, pero todos, en mayor o menor medida, partían de datos reales, que Carlos Díaz Alejandro, en su notable *Ensayos sobre la historia económica argentina*, puso de manifiesto de manera inapelable.

Pues bien, todo eso es historia y poco importa, para el caso, saber qué o quiénes fueron los responsables de nuestro estancamiento. Algo, en cambio, es seguro y sí es menester resaltarlo: *todas las explicaciones facilistas o conspirativas que proyectan sobre “otros” –y no sobre “nosotros”– culpas que explicarían semejante retroceso no resisten el análisis histórico*. Algunos creyeron descubrir nuestros problemas de crecimiento en la inserción geográfica entre los países del Sur. Olvidaron un pequeño detalle: Nueva Zelanda y Australia. No faltaron quienes sostuvieron, muy sueltos de cuerpo, que no se trataba del Norte o del Sur: la causa del atraso radicaba en nuestra condición de latinos. Pero, ¿los italianos y españoles acaso son sajones? Por fin, la más ideologizada de las explicaciones facilistas irrumpió cobijada bajo la autoridad académica del marxismo: esta vez el problema era la periferia. Sin embargo, no menos periféricas que la Argentina eran Corea del Sur y Taiwán, o Japón antes de la dinastía Meiji y después de la Segunda Guerra Mundial.

Es inútil, el problema somos los argentinos y es por eso que sólo un país centroamericano muestra, en los últimos sesenta años, un estancamiento superior al nuestro. La Argentina no morirá, no desaparecerá de la faz de la Tierra sin dejar rastros que registren su paso por el planeta, pero está estancada, vive en estado vegetativo.

¿Qué hacer? En épocas felizmente pasadas, cuando entre nosotros cabía imaginar y, más aun, poner en práctica alternati-

vas políticas a la república democrática y ensayar variantes económicas al capitalismo, las discusiones que se entablaban en la Argentina debían ser, por necesidad, beligerantes, y de hecho lo fueron. Es que entonces se discutía si el socialismo era más eficiente y justo que la economía de mercado o si una dictadura temporaria podía remediar las insuficiencias de la partidocracia. Entraban en disputas, pues, capillas, escuelas y movimientos bañados por ideologías tan absolutamente diversas que *el precio del triunfo de unas era la muerte de otras*.

Desaparecidos los genios visibles e invisibles de la violencia ideológica que enlutó el país por espacio de décadas, no sólo el clima sino también el lenguaje político ha cambiado en estas playas. A nadie, por ejemplo, se le ocurriría recurrir a la trajinada metáfora de la violencia de arriba y de abajo para justificar la acción criminal de las bandas subversivas, ni tampoco osaría alguien ensalzar las virtudes del plan socialista a expensas de las leyes de mercado.

Imperialismo, coloniaje, revolución, lucha de clases, Estado monopólico, oligarquía, ser nacional y demás términos de uso diario hasta hace algunos años se han evaporado como por arte de magia. Los *slogans* que poblaban las controversias de los argentinos han dejado su lugar a temas concretos y prácticos, de cuya resolución exitosa depende nuestra vida diaria. La salud, la educación, la Justicia, la seguridad y el trabajo no poseen, quizá, la fuerza mítica de la voz revolución, pero a diferencia de ésta y de toda la turbamulta de conceptos que reinaban omnímodos en la década del '70, tienen la hondura y la trascendencia de aquello sin lo cual es imposible vivir civilizadamente.

El paso del pensamiento utópico (“el hombre nuevo”, “el Estado sin clases”, “la paz universal”, “el socialismo con rostro humano”) *al pensamiento concreto* acerca de las necesidades cantantes y sonantes de cualquier sociedad moderna (“¿en qué plan de salud anotar a mi familia?”; ¿es confiable o no la Justicia tal como se administra aquí?”; “¿cuál es la educación que les con-

viene a mis hijos?"; ¿"cómo precaver a mis seres queridos de la ola de crímenes reinante?", etc.) *es una de las muestras más elocuentes del cambio cualitativo que ha sufrido el país.*

Taña transformación supone dos cosas al mismo tiempo: en primera instancia, un consenso de la gente respecto de cuáles son los problemas más importantes que reclaman solución y, enseguida, un desafío para los políticos. En efecto, como nunca antes los argentinos, prescindiendo de considerar simpatías o antipatías ideológicas, esto es, al margen de nuestras diferencias, coincidimos, sin que nadie nos haya forzado a hacerlo, en torno de unas cuantas asignaturas pendientes. Existe, en resumidas cuentas, uniformidad acerca de qué hacer. Si se nos preguntara al respecto, a nadie le pasaría por la cabeza contestar que hay que hacer la revolución, combatir el capital o estatizar las empresas de servicios públicos. En mayor o menor medida diríamos que hay que hacer (o rehacer) la Justicia, la salud, la educación y la seguridad. El problema ya no reside en qué hacer sino en cómo hacerlo.

Es en torno de los medios y no tanto de los fines donde se plantean las diferencias lógicas que nos separan y es en este terreno siempre difícil pero, al propio tiempo, siempre específico, donde la clase política debe asumir su responsabilidad. Pues a ella corresponde instrumentar los medios para dar respuesta a esas asignaturas que todos los argentinos por igual, casi sin falla de matiz, identificamos como pendientes y, en ciertos casos, acuciantes.

Salvo un enajenado o un extraterrestre, ningún funcionario o legislador –oficialista u opositor– podría, por capricho o soberbia intelectual, ignorar el clamor de la ciudadanía respecto de los temas antes mencionados. Sería inimaginable que alguien pasara por alto la queja de la gente en punto a la inseguridad o acerca de la falta de trabajo o de una mejor prestación en el área de la salud, y privilegiase, en cambio, como asuntos fundamentales, la reinsertión de la Argentina en el movimiento de los No-

alineados o el papel protagónico que le correspondería al país en el continente antártico.

El listado de prioridades lo ha establecido la sociedad civil, cansada de ser la eterna convidada de piedra de la política argentina. Pero cómo abordar las cuestiones y cómo resolverlas es la pregunta del millón que deben contestar los políticos. De esas prioridades sólo me detendré en tres, sin ánimo ni pretensiones de agotar el tema.

Lo primero a lo que debe prestarse atención es a la refundación del Estado. Sin Estado no hay posibilidad alguna de transformar este círculo vicioso en otro de índole virtuosa. El segundo tema acuciante es el de la corrupción que reina en la Argentina y el tercero es el de la violencia. Vayamos a cuentas.

1) Estado

El concepto general de Estado, entendido como suprema unidad orgánica de convivencia social o, si se prefiere, como forma histórica susceptible de agotar el género comunitario, no requiere –cuando menos de momento– una redefinición. Es el aparato del Estado, en cambio, el que está pidiendo a gritos, casi, una reformulación profunda de toda su estructura.

Dicho en otros términos: si fuese posible imaginar una unidad política capaz de reivindicar para sí, exitosa y legítimamente, la administración del bien común y el monopolio de la violencia con mejores títulos que el Estado, éste debería ceder posiciones y sufrir una acabada transformación. *Pero el Estado, como organización burocrática que define las políticas públicas y toma las decisiones de carácter estratégico en una nación, no ha perdido la vigencia.* Sí, inversamente, la ha perdido buena parte de las “oficinas” –si el concepto se entiende a derechas– que lo forman. De eso, pues, se trata la reforma de la cual tanto se habla y tan poco se define.

Ahora bien, dentro del aparato estatal es posible distinguir diferentes esferas. Por de pronto, hay un *núcleo intrínseco* que, para simplificar, cabría caracterizarlo como sinónimo de gobierno en sentido puro (poder ejecutivo, con sus respectivos ministerios). Incluye, también, los poderes Legislativo y Judicial. Hay un segundo núcleo, *monopólico*, que reclama aquellas prestaciones, servicios o funciones que tan sólo el estado puede llevar a cabo (Fuerzas Armadas, poder de policía, etcétera). Existe una tercera esfera, *estratégica pero no exclusiva*, en la cual sobresalen las responsabilidades que el Estado no puede obviar –educación, salud, seguridad–, pero que, paralelamente, puede desenvolver la actividad privada. Por fin, es posible distinguir un *núcleo competitivo* –en la Argentina de hoy, verdaderamente insignificante– formado por aquellas empresas estatales enderezadas a dirimir supremacías con las privadas en el mercado.

Encarar, entonces, la cuestión de la reforma estatal supone: a) enunciar conforme con qué presupuesto habrá de ejecutarse; b) distinguir, con precisión, el simple ajuste de la reforma estructural; c) determinar, en forma pormenorizada, qué es necesario ajustar y qué debe reestructurarse, y d) precisar en qué tipo de administración pública se está pensando.

Entre nosotros, el Estado (aparato) rima en sinonimia conceptual con la burocracia, y ésta, a su vez, resulta indistinta de la lentitud y la ineficiencia, cuando no de la corrupción. Es como si el Estado se agotase en las dependencias públicas. Cuanto se enjuicia al Estado (aparato), esto es, su gigantismo burocrático, está bien, a condición de reivindicar, acto seguido, la misión que le es propia e indelegable.

Por tanto, lo primero es saber qué estructura se desea montar –grande o pequeña–, centralizada o descentralizada y determinar si el organigrama vigente es apto o si, en su defecto, debe aplicarse una metodología de presupuesto base cero. El segundo paso es no confundir *ajuste* con *reforma estructural*. El primero apunta a corregir los abusos generados por una política,

no a modificar los usos. El ajuste es un fin en sí mismo sólo cuando se trata de enmendar un exceso de gasto o una mala asignación de recursos dentro de un cuerpo sano y racional. Si, en cambio, el tema no es de mala administración sino de disfuncionalidad, el ajuste es insuficiente. Hay al respecto esferas del aparato estatal que deben ajustarse y otras que deben repensarse en su totalidad. Nadie en su sano juicio podría plantear la necesidad de transformar el Poder Legislativo en algo esencialmente distinto de lo que es. Pero cada vez menos argentinos estamos dispuestos a tolerar que, pretextando la majestad de las instituciones, el plantel estable de la Biblioteca del Congreso, por ejemplo, sume mil empleados y cuente con un presupuesto de 29 millones de pesos anuales. La idea es que menos empleados, con menos presupuesto, realicen la misma tarea. En una palabra: menos de lo mismo. En cambio, el ejemplo arquetípico de una reforma estructural es el actual sistema de jubilaciones. El Gobierno menemista no trató de corregir los vicios del régimen pasado, apuntando, al mismo tiempo, a que fuera eficiente. Lisa y llanamente optó por un sistema de capitalización. No menos de lo mismo, sino algo distinto. El último paso es decidir qué tipo de administración pública requiere el nuevo Estado. No es indistinto, en este orden de cosas, una administración burocrática que una gerencial.

¿Dónde se encuentra la Argentina hoy? El gobierno presidido por Carlos Menem impulsó entre 1990 y 1994 una reforma estructural en tres frentes: empresas de servicios públicos –que fueron privatizadas–; régimen jubilatorio –se privilegió la capitalización a expensas del reparto–, y algunas desregulaciones. En los casos citados, la acción dependió, casi exclusivamente, de la cartera económica. En el resto del aparato estatal –defensa, seguridad, salud, educación, provincias y municipios– es poco o nada lo que se ha realizado, lo cual no quita que se hayan ejecutado ajustes, de suyo insuficientes, de diferente magnitud.

2) Corrupción

Como tantos otros vicios –nacidos con el mundo– a la corrupción se le puede poner coto o marcar límites, tratando de reducirla a su mínima expresión. Lo que no puede hacerse –porque no es una abstracción ni una enfermedad virósica– es eliminarla cual si fuera una peste. Corrupción, pues, existe en todos lados, cualesquiera sean las coordenadas de tiempo y lugar que uno escoja. Lo que no existe en todas las latitudes –y en esto radica lo esencial– es la ausencia de castigo.

La diferencia entre las naciones más desarrolladas desde el punto de vista político y económico respecto de nosotros, los argentinos, no reside en que allí los hombres públicos son ángeles y los nuestros demonios, ni pasa tampoco por los montos robados –insignificantes allá, monstruosos acá–, sino por ese tejido de complicidades, lealtades corporativas, pactos secretos y la ley del silencio que, a falta de otro término mejor, es pertinente llamar impunidad, la cual, a la par que reina en la Argentina, resulta casi desconocida en aquellos países del Primer Mundo.

Los distintos gobiernos que se sucedieron de cincuenta años a esta parte han proclamado, *urbi et orbi*, que la corrupción sería el principal enemigo que combatirían. Sinceros o no, el resultado ha terminado confirmando, sin excepciones, la ley de hierro de la corrupción nacional, a saber: *cada uno entregó a su sucesor un país un poco más corrupto que el que encontró*, con la coincidencia, ciertamente nefasta, de que conforme transcurrió el tiempo los vicios cambiaron: antes se robaba *individualmente*; ahora la corrupción se ha hecho *movimientista*. Antes había filibusteros, hoy se obtienen patentes de corso. Antes se utilizaba la corona para justificar los excesos de sus escuderos, ahora se roba para la corona. Antes, la corrupción era sinónimo de delincuencia y quienes eran descubiertos se pegaban un tiro; hoy el delincuente supone que *quedarse con*

un vuelto ajeno es una merecida recompensa por los sinsabores de la función pública.

De lo que se trata, pues, es de poner fin al sistema de impunidad montado hace medio siglo y engordado –en mayor o menor medida– por todos y cada uno de los gobiernos civiles o militares que habitaron la Casa Rosada desde entonces.

¿Cómo lograrlo? No hay recetas perfectas, pero poco y nada se conseguirá mentando la Justicia y la democracia o pronunciando sesudos discursos en foros selectos o convocando a costosos seminarios internacionales en donde tres o cuatro expertos nos contarán sus experiencias. Estos medios ayudarán, es cierto, en tanto y en cuanto previamente: 1) se establezcan penas severísimas para reprimirla; 2) se consagre la constitucionalidad y la obligación para los delitos de corrupción públicos de aplicar a los procesados la inversión de la carga de la prueba y 3) se corte de raíz la relación clase política-judicatura a través de una nueva forma institucional de elegir los jueces que no dependa de los diputados y senadores.

De esta manera se habrá dado un paso fundamental en una batalla que, hasta ahora, viene siendo perdida de antemano. Si nuestra historia reciente no registra en sus anales ninguna condena importante por cohecho, sobornos o mal desempeño de los deberes en la función pública, es evidente que falla el mecanismo de enjuiciamiento: si las penas son leves y, además, los jueces dependen de la clase política, es imposible avanzar en la lucha contra el mal que todos exorcizan en vano. Si, inversamente, los hombres públicos fuesen conscientes de que, enjuiciados, serán culpables en tanto no puedan demostrar su inocencia –dar razón de su patrimonio– y, además, que los esperará la cárcel de por vida en caso de resultar culpables, la impunidad habrá sufrido un revés de consideración.

3) Violencia

Saludable y benéfica en cuanto atañe a la actividad económica, cualquier privatización deviene, en cambio, peligrosa para la sociedad cuando de lo que se trata es de administrar el uso de la fuerza. ¿Por qué? Básicamente por el hecho –tan antiguo como el mundo– de que la violencia es algo demasiado serio para dejarla librada al arbitrio de los intereses particulares. En la materia, pues, no hay otra alternativa que *estatizar*.

Por eso el Estado –cualquiera sea su índole ideológica, capitalista o socialista, liberal o conservadora– gana sus credenciales de legitimidad en la medida en que sea capaz de monopolizar exitosamente el ejercicio de la violencia. Es éste su primer desafío. Es, además, la condición necesaria de la gobernabilidad que, de cumplirse en tiempo y forma, permite el normal desenvolvimiento de la sociedad y la vigencia plena de los derechos individuales y de las libertades públicas. Al amparo del mencionado monopolio y por efecto del mismo estamos protegidos. Si faltase o menguase, indefectiblemente nos deslizaríamos a una suerte de estado de naturaleza hobbesiano en donde regiría la ley de la selva y cada cual, en la medida de sus fuerzas y posibilidades, trataría de defenderse como mejor pudiera.

No hay forma, pues, de entender en toda su ominosa dimensión la crisis de seguridad y los hechos de violencia que nos envuelven, amenazando quebrar el tejido societario, si no se tomasen en cuenta las consideraciones delineadas más arriba.

Lo que primero se hecha de ver, al respecto, es el estado preanárquico en el cual se halla la Argentina. El principio de autoridad ha sido recusado hasta el hartazgo y no existe hoy institución alguna a cubierto de las críticas que, a expensas suyas, afilan ininterrumpidamente sus opugnadores. Desde la Presidencia de la República a la Corte Suprema de Justicia y desde el Congreso de la Nación a las Fuerzas de Seguridad, todas, en mayor o menor medida, están sentadas en el banquillo de los

acusados. El segundo dato fundamental que enmarca la cuestión aquí tratada es una crisis inédita, de raíz específicamente política, trasparentada en la incapacidad de construir y administrar el poder. Este desfallecimiento del poder contradice de tal manera la naturaleza social que, en tanto y cuanto no se revierta, tendremos entre manos un problema sin solución.

La defeción del Estado en punto al mantenimiento del orden público y al monopolio predicho ha obrado, por una ley física de la política, esta alarmante privatización de la violencia que, como un bien mostrenco, o, si se prefiere, como un objeto sin dueño exclusivo, es tomada en sus manos por delincuentes comunes, violadores, asesinos, piqueteros, activistas subversivos, carteles del narcotráfico, clanes mafiosos y escuadrones de la muerte cada día con mayor impunidad.

Es que el Estado argentino, ocupado por un gobierno sin rumbo ni estrategia, actúa como si le hubiera tocado en suerte hacer las veces del protagonista vergonzante de la tragedia. Son sus propios funcionarios quienes comienzan por cuestionar el derecho a la represión. Ahora bien, no comprender que cualquier política de seguridad descansa en una secuencia cuyas tres notas principales son la prevención, la disuasión y la represión, supone un grado riesgoso de ignorancia. Lo es aun más saberlo y, sin embargo, por temor o vergüenza, negar de cuajo la legitimidad de apelar a la represión si acaso las medidas de prevención hubiesen sido insuficientes y la disuasión resultase poco creíble. Tal automutilación –no encuentro mejor término para describir el fenómeno– deja al Estado inerme y a la ciudadanía a merced de quienes se apropian de la violencia y la ejercen sin escrúpulos.

La sola represión no solucionará el problema, ello es claro; pero sin actitud y aptitud para reprimir el delito, el mal se agravará. Privilegiar una acción decidida sobre las causas de la inseguridad y de la violencia –marginalidad, pobreza, exclusión social, falta de trabajo, déficit carcelario, insuficiencias de la

legislación penal, consumo de drogas, etc.– será fundamental. Así y todo, en el mejor de los casos, aun contando con recursos hoy insuficientes, políticas públicas racionales y eficaces y funcionarios decididos a atacar la cuestión sin preconceitos ideológicos, la empresa llevará años y los resultados tardarán en hacerse visibles. Mientras tanto hay que reconquistar, cuanto antes, el dominio de la calle y el monopolio de la fuerza.

Se entiende el argumento de aquellos cuyo propósito apunta a erosionar las bases sobre las cuales descansa la seguridad pública, según el cual la represión es, de suyo, ilegítima y mal podría entonces reivindicarla el Estado. Resulta incomprensible, en cambio, que esa idea anide en las más altas esferas oficiales. Si la función del Estado en materia de seguridad se agotase en las tareas preventivas y disuasivas, la escalada que se ha abatido sobre el país crecerá de manera vertiginosa. Entre otras razones porque los dueños privados de la violencia hallarían un estímulo más para triunfar, mientras las fuerzas policiales y de seguridad quedarían seriamente disminuidas. Claro que, si esto sucediese, el desorden reinante se habría convertido en anarquía.

Conclusión

La magnitud y gravedad de la crisis que nos aqueja supone una oportunidad de salir airosos de la misma o, en su defecto, de prolongar hasta límites difíciles de imaginar, y de soportar, nuestra decadencia. Carece de sentido, al respecto, cargar todas las culpas sobre las espaldas de la clase política, porque si bien su responsabilidad es mayor que la de quienes formamos la sociedad civil, *en última instancia cuanto ha fracasado en la Argentina es la empresa en común de la que todos formamos parte.*

LA ARGENTINA EN SU LABERINTO

Si nuestra decadencia fuera de raíz específicamente política y de ella solo debiesen rendir cuentas quienes han pasado por el gobierno, la situación no sería tan dramática y las posibles soluciones estarían al alcance de la mano. Pero el mal de la Argentina es cultural y los vicios culturales, al enraizarse en una sociedad, son difíciles de desterrar.