

El estado y las corporaciones

Luis Alberto Romero

La Nación, 4 de setiembre de 2009

En el debate actual acerca de las estatizaciones hay una cuestión mal planteada. Ya se trate de las jubilaciones, Aerolíneas, el fútbol o los medios de comunicación, se argumenta sobre las ventajas y desventajas de la gestión privada o estatal en términos de eficiencia, de equidad o de soberanía. Pero se discute sobre un estado genérico, y no sobre el estado argentino actual, el estado realmente existente, tan diferente del sueco, el francés o el uruguayo. ¿Puede este estado argentino contribuir a la construcción del interés general, como argumentan los estatistas? En buena medida esto remite al modo como el estado se ha relacionado con los intereses organizados, las *corporaciones*, a las que debe regular y controlar. Un examen de esta relación, en el pasado y en el presente, probablemente revele que las posiciones antagónicas que hoy se manifiestan son fases de un proceso común de decadencia estatal.

Entre finales del siglo XIX y las primeras décadas del XX existió un estado con fuerte capacidad de intervención, decisivo para la construcción de la Argentina moderna. El estado fue muy por delante de la sociedad, que se organizó más lentamente. Su larga mano encontró pocas resistencias y los gobernantes pudieron ejecutar una obra de ingeniería social. Gradualmente, los intereses comenzaron a conformarse y organizarse, y a reclamar del estado regulaciones y arbitraje. El período democrático radical, entre 1916 y 1930, fue pobre en la legislación, pero desde 1930 el estado comenzó a desarrollar los instrumentos de intervención sobre las grandes variables económicas. Sin embargo, no llegó a la trama social más fina y, por ejemplo, no avanzó en resolver las cuestiones laborales. En 1943, el gobierno militar, con una serie de decretos leyes, cortó varios nudos gordianos y solucionó de un golpe el mencionado déficit legislativo.

Entre ellos estaba la cuestión sindical. La ley de Asociaciones Profesionales, diseñada por Perón en 1944, encierra las luces y sombras del peronismo. En el contexto de la justicia social, se legalizan los sindicatos y se coloca al estado como parte de las negociaciones entre empresarios y trabajadores. El estado tiene la facultad de decidir quienes serán los otros dos partícipes de esa reducida mesa de tres, pues se establece la regla de la unidad. En el caso de los trabajadores, es un sindicato nacional único por rama de industria, que recibe la personería gremial y al que se le atribuye el monopolio de la representación. Así, la pluralidad del mundo sindical se reduce a uno y se concede a un grupo de dirigentes - seguramente el más representativo- una franquicia, un privilegio.

Esta combinación de regulación y privilegio se acompañó del inicio de una relación especial. El gobierno interviene en la elección de los dirigentes sindicales, pero

estos van colocando a sus hombres en la burocracia del ministerio de Trabajo, desde donde pueden orientar, en favor de los sindicatos, las decisiones del estado. Aquí están las bases de esta historia. Ley, franquicia, colusión y colonización del estado. Lo que ocurre con los sindicatos ocurre también, mutatis mutandis, con otras corporaciones.

El problema, contenido durante el gobierno peronista, estalla luego de su caída. Desde 1955 estos mecanismos se expanden y generalizan. La escasa legitimidad de todos los gobiernos –electos o militares–, se suma al incremento de su intervención en la vida económico social. Las políticas de promoción de inversiones consisten en importantes franquicias y a veces verdaderas prebendas, a empresas y a provincias promovidas. Así, la capacidad de dar del estado se incrementó notablemente. Por otra parte las recurrentes crisis económicas trienales, que activaron la puja por la distribución entre las diferentes corporaciones, provocaron intervenciones gubernamentales –devaluaciones, ajustes tarifarios– con efectos inmediatos en la redistribución de los ingresos.

La falta de legitimidad debilitó al gobierno y potenció la negociación directa entre los intereses corporativos en el llamado “parlamento negro”, en el que se desarrollaron con mucha comodidad sus principales actores: sindicatos, corporaciones empresarias, fuerzas armadas, y hasta la iglesia. Por otra parte, la debilidad de los gobiernos y el robustecimiento de las corporaciones profundizó el proceso de colonización de las agencias estatales. Así, por ejemplo, los sindicatos tuvieron una injerencia decisiva en el ministerio de Trabajo, los grandes productores agropecuarios en el de Agricultura, los industriales en el de Industria, la iglesia en el de Educación y los médicos en el de Salud Pública, por no mencionar a las fuerzas armadas y a las empresas extranjeras. Cada uno tirando del estado para su lado, dentro mismo del estado.

De ese modo, el estado se pareció a Gulliver, el gigante aferrado por cientos de cuerdas liliputienses. Pero sobre todo, el estado fue un botín. No el botín del vencedor de una guerra en regla, sino el botín ocasional, al alcance de quien diera un golpe afortunado. El estado podía dar, y mucho, a veces con la simple firma de un funcionario: una exención impositiva, una devaluación, una suba de salarios, una licitación. Todos mecanismos instantáneos, capaces de operar un gigantesco desplazamiento de ingresos.

En el contexto de la Argentina entre 1955 y 1976, esta historia revela un componente no menor de la fuerte conflictividad, de la confrontación y aún de la violencia, un método no desdeñado para resolver pujas corporativas. En 1973 Perón se propuso recomponer el poder del estado para controlar la puja corporativa. Lo hizo a través del Pacto Social, burlado, como él decía, por los mismos que lo habían firmado. En el balance de su fracaso, y de la crisis que siguió, probablemente esto haya pesado más su confrontación con la juventud peronista.

¿Cuál fue la solución de la dictadura militar para esta dimensión de la subversión social y la violencia, además, claro está, de la represión? De acuerdo con el programa neoliberal: achicar el estado, reducir así el botín y las pasiones que suscitaba, y achicar a las corporaciones –sindicatos y empresarios industriales– alimentadas por él. El achique del estado consistió en una destrucción asistemática de su burocracia, y una corrosión de su legitimidad, derivada de la existencia de un paralelo estado clandestino. Desarmar algunas corporaciones significó alimentar otras: la financiera, la de los contratistas y la de los propios militares, que exprimieron sistemáticamente las empresas estatales. En el fondo, un prebendarismo, mucho más concentrado, remplazaba a otro.

Desde 1983 la construcción de la democracia ocupó el centro de la escena y sacó un poco el foco de las cuestiones sectoriales. La ilusión democrática inicial y las demandas acumuladas que esperaban una legítima satisfacción pusieron tempranamente de relieve el deterioro de la herramienta estatal, incapaz no solo de satisfacerlas sino, como se vio progresivamente, hasta de atender sus obligaciones mínimas. La cuestión fue postergada en los años de Alfonsín, que chocó con la dureza de los paros generales de la CGT y la acción solapada pero no menos deletérea de las corporaciones empresarias.

La crisis de 1989 debilitó los bloqueos corporativos. La postergada reforma del estado fue encarada por Menem, quien la fundó en los principios neoliberales por entonces en boga. Un giro de 180 grados. Cabe preguntarse que parte de lo hecho en esos diez años de su gobierno corresponde a alguna versión, mejor o peor ejecutada, del proyecto reformista y que parte a un designio, más modesto, de abrir nuevas posibilidades al juego prebendario. La llamada “carpa chica” –el grupo íntimo dedicado al tráfico de influencias– ejemplifica el involucramiento del grupo gobernante en el nuevo prebendarismo, y su utilidad para la construcción de una jefatura política. Pero además, la suma de las concesiones hechas para hacer viable la privatización –el llamado desguace– configura una lista considerable de nuevos beneficiarios y prebendados: acreedores externos, empresas contratistas, dirigentes sindicales devenidos empresarios, y también políticos, pues si con la democracia retrocedió la corporación militar, en cambio se conformó la nueva corporación política.

La reforma de los noventa polarizó la sociedad. Hubo ganadores y perdedores. Los perdedores fueron los argentinos mal protegidos por sus corporaciones –entre ellos los trabajadores desocupados, abandonados por sus sindicatos– o simplemente carentes de ellas. Sus protestas, fundadas en la evidente injusticia de la sociedad, brotaron al margen de los canales hasta entonces tradicionales, y forman ya parte de la nueva Argentina. Pero es sintomático que parte de la protesta se canalizara en las organizaciones piqueteras, sindicatos de desocupados que se sumaron al clásico juego de presionar y exprimir al estado.

Después de la crisis de 2002, y en el contexto de una sorpresiva prosperidad, con los Kirchner se abjuró del neoliberalismo y se valorizó la acción del estado. El estado debía operar la redistribución que atenuaría la polarización. Incluso podía retomar el control de las empresas privatizadas. Así dicho, se trataría de un segundo giro de 180 grados. Cabe preguntarse si no se trata, en realidad, de una nueva ronda prebendaria. El estado reparte subsidios a diestra y siniestra, pero no los incluye en un plan meditado y de mediano alcance; por el contrario, su característica es ser arbitrarios, discrecionales y esporádicos. La reestatización, por otro lado, genera una nueva camada de nuevos ricos, capitalistas amigos del gobierno. El pato de la boda es el sector agropecuario, el único que no depende de los subsidios estatales y, a la vez, el que puede ser expoliado más fácilmente, sin necesidad de construir un complejo sistema impositivo.

De una manera más ostensible que en tiempos de Menem, pero no tan distinta, esta etapa prebendaria está estrechamente ligada con la construcción de una jefatura política. Quizás allí resida el punto común de ambas experiencias, que se quieren diversas y hasta antagónicas, pero que contienen una respuesta a la cuestión de cómo lidia el estado con los intereses que no puede dominar. Abandonada la ilusión de 1983 de construir un aparato estatal eficiente y equitativo, que imponga normas universales y controle así los intereses particulares, la solución que han propuesto Menem y Kirchner para la Argentina empobrecida es, simplemente, una jefatura lo suficientemente dura y arbitraria como para mantener relativamente contenida a la manada prebendaria. Ni la una ni los otros aprecian los beneficios de un estado en regla, lo que quizás explique el reciente empeño en terminar de desmontarlo por distintos caminos, y entre ellos las reestatizaciones.

Luis Alberto Romero es director del Centro de Historia Política de la UNSAM