

El estado y sus proyectos

Luis Alberto Romero

[Exposición realizada en la Primer Jornada del Ciclo de Debate de los Bicentenarios, organizada por la Comisión Bicameral de los Bicentenarios del Congreso de la Nación. Buenos Aires, 16 de diciembre de 2008]

En La Gaceta, Tucumán, 28 de diciembre de 2008.

Un aniversario, como el de los Bicentenarios, constituye un desafío intelectual: examinar lo que hemos sido, a la luz de los problemas del presente y de nuestros proyectos futuros. Para este ejercicio, necesariamente analítico, he elegido un problema, acotado pero importante: el del estado argentino, el vapuleado estado argentino. Dejo al costado, concientemente, cuestiones íntimamente conexas, como las de la república, la nación y la democracia.

Brevemente, examinando los dos siglos cuyo aniversario conmemoramos, encuentro tres grandes etapas. Las primeras siete décadas de vida independiente culminaron, hacia 1870 o 1880, con la puesta en pie de un estado esquemático pero ya firme. La segunda, que me interesa especialmente, cubre los cien años que llegan hasta la década de 1970. En ese largo período tuvimos un estado con dos características contradictorias: un estado potente y a la vez colonizado. La última etapa –en la que le toca existir a nuestra democracia– es la de un estado desarticulado, corroído e impotente, incapaz de hacerse cargo de sus tareas más elementales.

Quiero examinar dos aspectos de la cuestión del estado: por un lado su burocracia y sus agencias, y por otro su capacidad para proyectar políticas estables.

Visto en perspectiva, la Argentina tuvo un estado potente, capaz de proyectar políticas sostenidas. Se lo aprecia en el desarrollo de sus agencias estatales, de su personal, y en la capacidad de injerencia en distintos aspectos de la vida social. En

la capacidad para impulsar el crecimiento económico y la integración social: la inmigración masiva, las migraciones internas luego de 1930, las de los países limítrofes en los años sesenta. En el empleo, la educación, la salud, o en casi cualquier otro campo, puede apreciarse hoy, a la luz de su decadencia, la eficacia pasada del estado argentino y la calidad que tuvieron sus agencia y sus agentes.

A la vez, fue un estado colonizado, según la gráfica expresión de Guillermo O'Donnell. A lo largo del siglo XX el estado pudo realizar una eficaz tarea de arbitraje y regulación de los conflictos. De identificación y reconocimiento de los intereses. Pero a la vez, desarrolló una enorme capacidad para conceder franquicias, derechos exclusivos, privilegios, y progresivamente, también prebendas. Son dos cara de la misma historia: el estado de la justicia social fue a la vez el estado de la fantástica franquicia sindical; el estado desarrollista fue a la vez, el de las leyes de promoción.

En una etapa siguiente, superior podría decirse, cada uno de esos intereses, receptor de una franquicia o privilegio, ingresa en la burocracia estatal, coloca allí sus hombres o sus representantes, y comienza a orientar la acción del estado en su beneficio.

Desde el punto de vista de las burocracias estatales, de las agencias estatales, esto fue calamitoso. La colonización erosionó la calidad del funcionariado, deterioró las agencias y alejó la posibilidad de que el estado trabajara en favor del interés general. Por el contrario, cada interés o corporación instalado en la agencia estatal respectiva, compitió por el botín estatal. Fue un estado que acunó a las sucesivas "patrias", y sigue haciéndolo.

¿Qué ha cambiado en los últimos treinta años? Se perdió la potencia pero se quedó la colonización, que, sin controles, derivó en corrupción. Esto es el resultado de programas conscientes y deliberados, como aquel que proclamó que achicar el estado es agrandar la nación, pero también de ataques arteros, quizás en nombre de su defensa, que troncharon o desmontaron sus mejores agencias. Siguen

desapareciendo, delante de nuestros ojos. Las privatizaciones de los noventa permitieron que sectores ya instalados en el estado se quedaron con porciones de su patrimonio, un proceso que sigue desplegándose en la fase de la reestatización. El estado sigue siendo el botín de quienes lo controlan, y el interés general, o el bien común, una aspiración cada vez más lejana.

La segunda cuestión es la de los llamados proyectos: las políticas de desarrollo sostenido, que expresen los acuerdos de la sociedad y atiendan al interés general. ¿Cómo se elaboran esas políticas?

Un caso exitoso y conocido es el llamado “proyecto del Ochenta”, correspondiente al gran crecimiento argentino entre 1880 y la Primera Guerra Mundial. ¿Hasta que punto fue un proyecto intencional? Es cierto que en las políticas del Ochenta se advierten varios consensos básicos; pero es una armonía percibida ex post: algo así como un camino hecho al andar. Visto más de cerca, el célebre proyecto requirió de treinta años de ásperas discusiones, desarrolladas con el fragoroso fondo de la guerra civil, antes de llegar en 1880 a un cierto equilibrio, roto sin embargo apenas diez años después.

Con la perspectiva que da la distancia, podemos asegurar que esos consensos – por ejemplo, la República, la educación, la inmigración, los ferrocarriles- echaron las bases de un crecimiento formidable. Esa experiencia puede darnos una “lección” para el presente: la intervención estatal fue decisiva. Aquél era un estado eficaz, no trabado todavía por intereses encastillados en sus corporaciones. Una situación que no se repetirá.

El proyecto del Ochenta ha alimentado lo que llamaría la ilusión tecnocrática. Hasta hace poco, era común pensar las decisiones estatales en términos de proyectos y planes, elaborados por expertos. En la Argentina, de Prebisch y Perón a Frondizi y Onganía, toda una cultura política y económica nos acostumbró a valorar esa visión tecnocrática de las decisiones estatales, orientadas por un Plan Nacional de Desarrollo.

A la luz de los comentarios anteriores, cabe subrayar que en esos proyectos se aprovecharon intensamente las capacidades y saberes estatales. Se crearon órganos como el Consejo Nacional de Posguerra o el Consejo Nacional de Desarrollo. Pero a la vez, se minusvaloró el debate público, la confrontación de intereses y opiniones, la construcción del consenso a través del disenso, que podrían haber sido la lección del Ochenta.

Otra versión común es la idea del llamado “proyecto nacional”. Usualmente, el proyecto nacional es primo hermano de los así llamados *ser nacional, identidad*

nacional, movimiento nacional y doctrina nacional. Desde comienzos del siglo XX nuestra cultura política incubaba una versión malsana del nacionalismo, ligado a la idea de homogeneidad y de unidad esencial de la nación, que se define en contra de un enemigo declarado como ajeno a ella.

Alguien -una institución, un movimiento político, un dirigente- se atribuye esa encarnación de la nación y define quienes están incluidos en la nación y quienes deben ser excluidos, como enemigos de la nación o del pueblo. Cada uno en su momento, desde el estado, declaró encarnar un proyecto nacional y definió sus enemigos. Todos juntos contribuyeron al ensañamiento faccioso y a la espiral de violencia, de la que salimos hace apenas dos décadas. Se trató de un paradójico final, al que se arribó en nombre de la unidad y la armonía.

Frente a esas dos alternativas, la tecnocrática y la esencialista, quizá debamos aspirar a otra alternativa para la formulación de nuestros proyectos, más adecuada para la democracia institucional y republicana en la que declaramos querer vivir.

Émile Durkheim, el sociólogo y eminente republicano francés, escribió que el estado es el lugar donde la sociedad piensa sobre si misma. Concebía un pausado proceso reflexivo, que se inicia en el gobierno, circula por las agencias estatales, los órganos representativos y la opinión pública, y culmina en la elaboración de políticas de largo plazo, conforme al interés general. Se trata de una forma de diseñar políticas que articula el estado con la sociedad, que considera diferencias de intereses y de opiniones, y extrae de la discusión de esas diferencias el impulso para constituir el interés general.

A la luz de estas reflexiones, concluyo señalando dos cuestiones para el futuro. La primera se refiere a la importancia que tiene el estado como herramienta para ejecutar las políticas acordadas. Por donde lo miremos, nuestro estado hoy está maniatado por los intereses instalados en él, y casi licuado por una corrupción que no es solo de las personas sino de las mismas normas y valores. No hay proyecto posible si el estado no recupera sus capacidades y su autonomía.

Por otra parte, si la Argentina ha de seguir siendo democrática y republicana, el proyecto resultante deberá ser el producto de la razón, más que de la emoción. Se construirá en la mesa del debate y no en los balcones unánimes o las mesas de tres. Será el resultado de una discusión abierta y plural antes que de un monólogo excluyente. En suma, de la reflexión de la sociedad sobre si misma.