

LA EMERGENCIA EN EL CAMPO DE LAS INSTITUCIONES EL ROL DE LA POLITICA

1. Introducción.

La insurrección que puso fin al gobierno del Dr. De la Rúa en diciembre de 2001, no se explica sólo por la debilidad de esa gestión, la falta de honestidad de la dirigencia política, o el fracaso del Plan de Convertibilidad.

Es posible sostener que los dirigentes y los intelectuales de nuestro país carecieron, por muchos años, de visión sobre la naturaleza de los problemas relacionados con la posibilidad de afirmar una definida identidad nacional y de establecer una adecuada relación con el resto de las naciones.

Esa falta de visión hizo posible que prevaleciera, en los últimos años, en la opinión pública y en los medios políticos e intelectuales, un exceso de confianza en el mercado como medio de asignación de recursos, la asignación de un rol secundario al Estado ante las demandas de desarrollo social y económico, y la deificación de la convertibilidad. Esas creencias - y sus opuestas, por lo general centradas en un voluntarismo carente de sentido de la historia - contribuyeron - y mucho - a una visión distorsionada de las reales posibilidades, y debilidades, de nuestro país frente a los desarrollos existentes en la economía, las relaciones internacionales y los cambios culturales producidos en el mundo contemporáneo.

Identidad propia y adaptación al mundo, son dos tensiones que resumen el objeto de una búsqueda inteligente por sobrevivir, primero, y por desarrollarse, después. Los países que supieron hacerlo, en el mismo mundo en el que el nuestro estalló en una crisis sin precedentes, demostraron contar con dirigentes e intelectuales que supieron pensar lo digno de ser pensado y ponerlo en acción.

El Estado sin una dirigencia política que sepa buscar esa síntesis integradora entre identidad propia y aptitud para la adaptación al mundo, carecerá de estrategia y seguirá a los acontecimientos. Se mantendrá inexorablemente en un estado de emergencia perpetua, desintegración social y vulnerabilidad externa.

El desafío de nuestros días consiste en definir, con claridad, los objetivos políticos del Estado, a partir de la identificación de los intereses nacionales, y elaborar la estrategia de largo y mediano plazo con la que se procurará alcanzarlos. No es una cuestión de mera administración. La mejor administración es aquella que se coloca detrás de una buena política de Estado.

2. Política, ética y poder.

La política concebida como una mera disputa por el poder es tan insustancial, como ingenua la pretensión de que se reduce a la búsqueda del bien común.

Las aspiraciones de las personas en sociedades crecientemente complejas, interrelacionadas y en las que es posible enterarse en tiempo real de lo que ocurre en cualquier lugar del mundo, no son fácilmente identificables. Más aún no lo son ni para los propios interesados.

Así, la identificación y la representación de los intereses individuales y grupales en conjuntos de gran fragmentación, torna a ser una actividad crecientemente difícil. Solo ante ciertos fenómenos que concitan el interés general, es posible advertir actitudes comunes en las sociedades modernas. Los aspectos cotidianos de la vida de las personas se alejan, crecientemente, de las posibilidades de interpretación política. De allí

la volatilidad y des-ideologización de la opinión pública y del voto en las sociedades democráticas.

La demanda de una conducta más honesta por parte de los actores políticos, la que ha predominado en nuestro país en los últimos tiempos, no debiera tener una lectura unívoca. Tras ese reclamo no se manifiesta, posiblemente, solo la indignación por una clase política que, en buena medida, ha obtenido importantes beneficios personales medrando con su actividad pública, sino también la sensación de que los hombres públicos no han estado a la altura de las circunstancias a la hora de advertir los serios conflictos que una errática conducción del Estado había facilitado.

La ética, en tanto aptitud para discernir entre el bien y el mal, está más allá de la mera conducta honesta. La actitud de quien procura evitar el mal que implica abusar de los otros, desviando en su propio interés recursos públicos, es ciertamente positiva desde el punto de vista de la valorización social. Pero esa actitud, con ser necesaria, no es suficiente si realmente nos ubicamos desde la perspectiva del bien común. La plenitud de la conducta ética demanda de una amplia comprensión de los problemas sociales y de idoneidad para proponer y ejecutar políticas que, con las limitaciones que la realidad imponga, conduzcan a una vida social y personal más digna.

La honestidad personal no basta, con ser necesaria; la capacidad para brindar a la sociedad un sentido superador de sus mayores carencias, es lo que ilumina a la política, dotándola de plenitud ética.

Adicionalmente, sin no existe construcción de poder, esto es: si no se adquiere la posibilidad real de subordinar los intereses particulares ganando, a la vez, consenso para el ejercicio de la autoridad pública, la honestidad de la conducta individual y la rectitud y clarividencia de los proyectos a nada conduce. Al menos, a nada que modifique positivamente la existencia de la mayoría de las personas.

3. El interés nacional.

El concepto de interés nacional es uno de los más devaluados en las últimas décadas.

La crisis final del modelo de crecimiento hacia adentro, promediando los 70, llevó a un profundo descreimiento en la capacidad del Estado de ser el gestor del bien común.

El abuso sistemático del poder, la crisis de la deuda, la derrota de Malvinas y las lacerantes consecuencias del terrorismo de estado, crearon las condiciones, a comienzos de los 80, para el avance del pensamiento ne-oliberal.

La prevalencia de los intereses particulares y el rol asignado al mercado como articulador de las relaciones sociales, contribuyó a una re-formulación del Estado al que se creyó necesario reducir a sus funciones más elementales de defensa, seguridad y justicia. La apertura y des-regulación de la economía, asociada a la idea de que el ordenamiento de la sociedad era tributario de la prevalencia del mercado, condujeron a una sociedad desequilibrada en la distribución de los ingresos y desintegrada por la falta de visiones compartidas.

Más allá del esbozo de integración regional que supone el Mercosur y la superación de la conflictiva relación con Chile, nuestro país ha girado en el mundo, en las últimas décadas,

sin un definido proyecto de auto organización ni de inserción internacional. De la mano de esa ausencia de proyecto se transcurrió de la guerra de Malvinas a las relaciones carnales y de éstas al default, sin solución de continuidad.

4. La necesidad de un enfoque sistémico de los grandes problemas de la Nación.

4.1. La necesidad de promover el desarrollo integral.

Los desafíos que plantean problemas singularmente importantes como la pobreza, la marginalidad, el desempleo, la corrupción y la inseguridad, por solo citar los más acuciantes, no admiten visiones parciales ni tratamientos insulares. Ninguno de ellos puede ser abordado con posibilidades de éxito, a lo largo del tiempo, si no se cuenta con una visión que los integre y haga posible la formulación de un proyecto de desarrollo integral.

El concepto de desarrollo hace referencia a la capacidad de dar curso a un proceso de progresivo despliegue de todas las potencialidades de nuestra sociedad. No es, por lo tanto, un concepto meramente económico, con contener importantes elementos de política económica.

Una sociedad, y por lo tanto una Nación desarrollada, es aquella que ha logrado un elevado standard civilizatorio. Es decir, capacidad de conducirse inteligente y respetuosamente en el complejo entramado de relaciones públicas y privadas a que obliga la vida moderna, incluyendo –muy especialmente– las relaciones externas.

Una sociedad educada es aquella en la que se conocen y respetan los derechos propios y ajenos; si, además ha adquirido un elevado nivel de instrucción, se encontrará en condiciones de producir e intercambiar bienes materiales y espirituales de gran valor. Esa es la meta del desarrollo. Una meta a la que se arriba no sólo mediante un elevado producto per cápita y una equilibrada distribución de los ingresos. Se arriba a ella, además, mejorando sensitivamente la educación y el desempeño de sus instituciones políticas. Es por lo tanto antes un concepto cultural que un concepto económico.¹

4.2. La necesidad de promover un enfoque estratégico para avanzar por el camino del desarrollo integral.

Al destacar la condición básicamente cultural del desarrollo deseado, lo calificamos de integral. Contiene, por lo tanto, elementos de política económica y social e importantes componentes educativos, científico-tecnológicos e institucionales.

La integralidad de los problemas, se ha señalado, impone un abordaje sistémico. Ninguno de ellos admite un tratamiento separado del resto. Todos son parte de un conjunto problemático que reclama acciones integradas.

¹ En definitiva, el desafío estratégico consiste en garantizar, a partir de una macroeconomía estable y previsible, la construcción de un sendero virtuoso de competitividad sistémica que mejore, sostenidamente, el nivel de vida de la sociedad. Para ello, la vigencia de una elevada paridad cambiaria es una condición necesaria pero no suficiente. Las condiciones claves son, a modo de síntesis, la definición de un rumbo estratégico, calidad institucional y una dinámica económica que pueda armonizar los conceptos de competencia y cooperación. *Ignacio Chojo Ortiz y Daniel García Delgado; "La ilusión del Desarrollo, crisis y alternativas"; Revista del Encuentro para un modelo argentino; N° 7, Agosto de 2003.*

El planeamiento a cargo del Estado, definiendo una política nacional de desarrollo, demanda la elaboración y permanente actualización de una verdadera estrategia de desarrollo. Ello no confronta con una economía de mercado, pero la subordina a la satisfacción de ciertas necesidades sociales (de interés nacional) de carácter pre-eminentemente (nivel de empleo, nivel de ingresos, etc.). Además, reclama de una economía de mercado en la que no sea posible la concentración y la pasividad estatal antes sus nocivas consecuencias.

Un enfoque estratégico exige establecer, con claridad, los objetivos generales, los objetivos particulares y las metas temporales que habrán de medir los resultados a obtener. Además, la definición de los instrumentos principales.

Esta visión es completamente contraria a la del “piloto automático”, estado mínimo y economía concentrada. También lo es de la visión de la perpetua improvisación (por falta de debida previsión y de adecuado ordenamiento de ideas y de acciones). No guarda, tampoco, similitud con los esquemas tributarios del viejo modelo de economía cerrada y fuerte concentración económica estatal.

5. Nadie elige el mundo y el tiempo en que le toca vivir.

Detrás de esa afirmación obvia, que no reclama demostración, se encuentra uno de los mayores dilemas de nuestros erráticos comportamientos políticos.

La continuidad jurídica el Estado nos obliga, por imperio de nuestra ubicación espacial e histórica en el mundo, a tener que sumir como propias experiencias particularmente contradictorias y negativas.

Hemos cometido, en las últimas tres décadas, gran cantidad de errores en nuestra relación con el mundo. Errores que denotaron una notoria falta de conciencia sobre nuestra propia condición nacional y sobre la naturaleza de las relaciones de poder en el campo internacional.

Tras la crisis final del modelo sustitutivo de importaciones, promediando los setenta, la aparición de una deuda pública de carácter endémico a partir de los primeros años de la década del 80; la derrota militar en Atlántico Sur en 1982; la ingenuidad de creer que el mero retorno de la democracia habría de facilitar nuestra inserción en el campo de las relaciones internacionales; el “pragmatismo” que nos llevó a adoptar sin adaptación alguna el dogma del Consenso de Washington y las “relaciones carnales” en los primeros años de los 90, construyeron sin prisa, pero sin pausa, el colapso del Estado en diciembre de 2001.

De esas tres décadas de desconcierto no saldremos fácilmente. Aprender de nuestra historia, y fundamentalmente de nuestra falta de conciencia sobre las limitaciones y reales posibilidades de nuestra sociedad y de nuestro país es el desafío.

La globalización contemporánea, con sus crudas relaciones de poder, sería más benigna y aún beneficiosa para todos nosotros, si hubiésemos entendido mejor los signos de los tiempos en cada una de las tres décadas pasadas. Cometeríamos un nuevo y grave error si no supiésemos advertir cuales son hoy esos signos y qué nuevas restricciones y posibilidades nos presentan.

Usualmente no hemos sabido comprender, o aceptar, las condiciones bajo las cuales debíamos desenvolvernos en el mundo. Es hora de aprender. No sometiéndonos servilmente a las difíciles condiciones imperantes; sabiéndolas aceptar y aprendiendo a encontrar, aún en su contexto, las oportunidades para iniciar un camino de fortalecimiento nacional.

6. La transición hacia una sociedad integrada. La agenda.

Cuando con cierta insistencia recuperamos el concepto de desarrollo, y lo adjetivamos de integral, para diferenciarlo de una concepción puramente economicista, no hacemos más que apuntar hacia la formación de una sociedad integrada.

Una sociedad integrada es una comunidad de personas libres que conviven en un contexto pluralista y respetuoso de los otros y de las instituciones en que se sustenta el estadio civilizatorio alcanzado. Se trata, en resumen, de llegar a formar una sociedad de personas educadas, con elevado nivel de instrucción, satisfactorio nivel de vida y adecuado relacionamiento con las demás naciones y organismos internacionales.

Si observamos el punto de partida de este, nuestro posible proyecto, y los lamentables niveles de desempleo, sub-empleo, pobreza y marginalidad², por un lado, la vulnerabilidad externa de la economía y el estado de las instituciones., ciertamente no puede pensarse, con sensatez, en un proceso de rápida evolución. Es necesario pensar en el largo plazo; en la necesidad de planificar el desarrollo mediante etapas sucesivas a lo largo de no menos de una década.

Es así tan necesaria la lucidez en la determinación de los objetivos, las metas y los instrumentos, como la capacidad política de generar consenso social en torno a los grandes lineamientos del plan de desarrollo.

Inicialmente debemos acordar la agenda de grandes temas que deben ser abordados para definir esos lineamientos.

La competitividad de la economía y la mejora en la distribución de los ingresos es un primer tema eminente. Asociado a él, se encuentra la necesidad de que el crecimiento de la economía sea compatible con sostenidas mejoras en el nivel de empleo y en la generación de empleo decente y productivo.³

En tanto la posibilidad de disminuir a un dígito la tasa de desempleo abierto es tarea de largos años, resulta imprescindible asistir económicamente a aquellos que seguirán fuera del mercado de trabajo, mediante políticas sociales claramente dirigidas.

² "...debe recordarse que la situación del empleo es la base o raíz de la cuestión social...las consideraciones prospectivas realizadas alejan toda expectativa razonable de que la magnitud de la crisis del empleo pueda revertirse en forma rápida, y aún menos de manera completa.- Por el contrario, la sociedad argentina debe tener presente que enfrenta al menos una década (y tal vez, lamentablemente, un lapso todavía mayor) en la que necesita estar preparada para convivir con un significativo problema de empleo, con toda la secuela de costo social, de frustración personal y del impacto negativo que ello implica sobre el funcionamiento cotidiano" "Los dilemas de la política de empleo en la coyuntura argentina actual". Colección Diagnósticos y Propuestas. Fundación OSDE; Alfredo Monza; Buenos Aires, diciembre de 2002.

³ "...el crecimiento del nivel de actividad constituye una condición necesaria pero no suficiente para una expansión satisfactoria del empleo...Obra citada, pag. 54.

La calidad de las instituciones guarda relación con varios aspectos sensitivos: la capacidad del Estado para elaborar y gestionar políticas públicas, la transparencia de la gestión y el consenso social que tiene su punto de partida en la ejemplaridad de la política y la credibilidad de las políticas.

Asociado a ello se encuentra el mentado tema de la seguridad jurídica, condición básica para la creación de un ambiente favorable a la inversión. La creación de normas, su estabilidad, su administración e interpretación son todas cuestiones tendientes a establece reglas claras y equitativas para el desarrollo de las actividades económicas y laborales. Es por lo tanto un tema tributario de la calidad de las instituciones.

La actualización de las reglas aplicables al empleo público, la organización de la Administración y la adopción de modernas tecnologías de gestión destinadas a agilizar la tramitación administrativa, hacerla más transparente y dotarla de mejor y más sistematizada información crítica, constituyen aportes imprescindibles para que el Estado supere su actual situación de emergencia crónica.

Avanzar hacia políticas que reduzcan drásticamente el flagelo de la inseguridad pública y doten de confiabilidad y prestigio social a las instituciones de seguridad, es una asignatura aún pendiente y que, en tanto no sea atendida de modo consistente, no favorecerá ni la formación de consensos, ni la estabilidad política ni la creación de un ambiente favorable a la inversión.

Asociado a la calidad de las instituciones, el mejoramiento del “capital humano” es una tarea esencial. La experiencia contemporánea demuestra que los países se desarrollan antes por los niveles de educación y de desarrollo científico y tecnológico alcanzados, que por la dotación de sus recursos naturales.⁴

Por último, deberá darse prioritaria atención a nuestra integración regional, sin la cual nuestra inserción internacional resulta poco menos que ilusoria en las condiciones de desenvolvimiento de la política y de las relaciones comerciales y financieras del mundo contemporáneo.

7. Nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad. La gobernabilidad.

Los últimos años de la década de los 90 y el comienzo del siglo quedaron signados por una severa crítica hacia los hombres políticos. La dureza de esa crítica se extendió, inevitablemente, hacia las instituciones que esos hombres están destinados a conducir.

Sometidas a cuestionamiento todas las instituciones políticas, administración, congreso y justicia, el debilitamiento de la autoridad pública llegó a extremos inéditos en nuestra historia política. Una sociedad civil sin autoridad pública se conduce necesariamente a la anarquía. Así, la desintegración social derivada de los desaciertos de los 90, mas la profunda crisis fiscal, monetaria y financiera del 2001 (ruptura de la cadena de pagos,

⁴ “Existe un amplio consenso en el mundo acerca de algunas cuestiones. No hay discrepancias sobre la necesidad de prudencia fiscal y monetaria, la importancia del fortalecimiento institucional y la seguridad jurídica...Pero aún resolviendo satisfactoriamente esos temas, la cuestión del desarrollo económico no se encaminará. Las investigaciones más recientes plantean que el crecimiento y el desarrollo son resultado de una combinación exitosa de capital humano, capital físico y tecnología. En consecuencia, un plan de desarrollo debe tener propuestas concretas en estas tres áreas”. Jorge Todesca; diario Clarín.com. Periodismo en Internet; domingo 5 de octubre de 2003.

desobediencia fiscal, crac de los bancos, fuga de capitales, creación de pseudo monedas y desempleo récord) derivaron en ese estado de impotencia de las instituciones de la Nación.

Debe señalarse que así como los argentinos no supimos prever el desastre, sí supimos hacer funcionar mecanismos de defensa que han permitido sortear los momentos más difíciles de la crisis y restablecer el orden institucional. Queda, sin embargo, establecer hasta que punto hemos aprendido de la crisis en orden a no confiar en la improvisación. No podemos hacer camino al andar, tenemos que marcar un camino que todos sepamos recorrer conscientemente.

La restauración de las relaciones entre el Estado y la Sociedad, cuestión en que el nuevo gobierno ha producido avances no menores, obligará a cambios de comportamiento en los dos extremos de esa relación. El Estado deberá asumir su condición de autoridad pública con ejemplaridad en la conducta de sus funcionarios y con racionalidad y eficiencia a la hora de definir y administrar políticas públicas. La Sociedad, movilizada por las ONG, grupos de interés, partidos políticos y formadores de opinión, deberá tener una conciencia más clara de las posibilidades y las restricciones de nuestro país en este mundo y en este tiempo. Aprender a defender intereses comunes en el límite de las posibilidades reales de su satisfacción y comprender la prevalencia de los intereses públicos por sobre los intereses particulares.

Además, deberá aumentar la participación ciudadana en todos los temas de interés público, único medio de hacer efectivo el control social.

La gobernabilidad, garantía de funcionamiento de las instituciones políticas del Estado, es el producto de un elevado grado de conciencia social sobre la necesidad de la política, de las instituciones, de la conciente participación ciudadana y, en definitiva, de la autoridad pública.

Ese nuevo modo de articular las relaciones Estado – Sociedad, supone la elevación de debate político, la recuperación del concepto de interés nacional y una sustancial modificación del desempeño estatal como principal gestor del bien común.