

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

HACIA UNA NUEVA FORMA DE HACER POLÍTICA

Carlos M. Balter (*)

La vieja política, como la nueva, se basa en la búsqueda, el uso y la conservación de poder; esto es, de la relación de mando y obediencia, con una finalidad de interés general. No son pocos los que se orientan al puro interés personal, pero esto es harina de otro costal que no analizaremos aquí; aunque sería bueno que fuera analizada más asiduamente por los tribunales.

Para alcanzar el poder, de una manera u otra, es necesario lograr consenso. La legitimidad del poder consiste precisamente en la creencia generalizada de que quien lo detenta es quien lo debe detentar. Entonces, el consenso de los ciudadanos, de los coprovincianos, de los connacionales es indispensable para desarrollar cualquier acción política. Aquí dejaré sobre la mesa mi primera crítica a determinadas formas de hacer política, que separan a la vieja política de la nueva política en la Argentina.

Me refiero a aquellos que creían que se podían trazar grandes lineamientos de desarrollo de la vida nacional, sin ocuparse ni un instante de lograr consenso en pos de esos objetivos o de las personas que debían llevarlos a cabo. Este facilismo político fue causa y producto de los golpes cívicos militares que eliminaron el progreso institucional por medio siglo. Si no se es capaz de acumular poder por medio de la acumulación del consenso, se podrán hacer construcciones intelectuales –eventualmente muy importantes– pero no política; es más, sería bueno y correcto que quiénes actúen así no digan que hacen política, pues nunca se hará algo bien si ni siquiera se sabe que es lo que se hace.

Comparando la vieja con la nueva política, diría que ha cambiado mucho la forma de lograr consensos. Antes era relevante el boca a boca, el conocer al caudillo que encarnaba los propios ideales o intereses, la emoción de la divisa o -como diríamos ahora- de la camiseta, la identificación clara del enemigo. Como Maquiavelo, los viejos políticos y los nuevos, supieron siempre que en la tarea de unir, muchas veces une más el espanto que el entusiasmo. Aquella política se hacía con caudillos y con punteros, que eran las poleas transmisoras del consenso y del poder. Por eso, los políticos se levantaban a las dos de la mañana para atender a un correligionario enfermo o sacar a un puntero o subpuntero de la comisaría. Aquella política se hacía desde comités que lucían banderas partidarias y donde se atendían los pedidos e inquietudes de la gente. Aquella política se hacía con mítines en las plazas públicas a los que todos los políticos hemos asistido y que eran los lugares en los que la gente interesada podía formarse una idea de las propuestas para adherir a ellas o repudiarlas; de ahí, los grandes discursadores del pasado. Aquella política se hacía con los candidatos a presidente recorriendo el país entero en un tren de campaña, parando en cada estación, para que la gente les viera la cara a esos inaccesibles personajes del poder. La gente concurría porque era un evento que trastornaba la vida de cada pueblo y si el hombre de barba y verbo cumplía su cometido, se ganaría voluntades de por vida. En ese marco, cuestionar la pureza de las costumbres cívicas y de la representatividad popular resultaba, claro, algo irrealista. Hay que decir las cosas como son.

La nueva política es distinta. Aunque en ella influyan los medios masivos de comunicación y su enorme potencial de pluralismo por la cantidad de oferta y de canales disponibles (aunque deba evitarse su concentración antidemocrática), hay gente de un enorme atractivo personal que se ha estrellado al carecer de poleas de transmisión a escala humana, de carne y hueso y no del material de las pantallas luminosas. Es interesante entonces este fenómeno que indica que la gente aún necesita el boca a boca, el contacto personal y la inmediatez entre representados y representantes.

Pero también es interesante percatarse de que los partidos, por influencia de los medios, han perdido gravitación. Por eso, no es raro que -como suele pasar en democracias complejas como la norteamericana-, ante temas concretos, haya cortes horizontales interpartidarios, que generan alianzas de personas independientemente de sus banderías y que se enfrentan a otras alianzas de personas de distintos partidos. En este sentido sería útil conseguir agrupamientos de este tipo entre liberales, conservadores, provinciales, frepasistas, radicales y peronistas que sientan igual, para contrarrestar el enorme peso de la corporación de políticos que defienden sus intereses personales por sobre el interés general.

Durante años, bajo el principio de representación de ciudadanía -establecido en la Constitución Nacional- muchos dirigentes políticos, gobiernos y aún partidos pretendieron utilizar los mecanismos democráticos para poner sus intereses personales por encima de los de la gente. Este lamentable hecho produjo el desencanto general de la ciudadanía con la clase política y creó las condiciones de descreimiento y la ineludible separación entre el pueblo y sus mandatarios.

Haciendo un poco de historia, advertiremos que en algunas épocas del país existieron hombres que reunían en sí mismos las dotes de pensador y del político. Paradigma de ello fueron ciertos miembros de las generaciones de la segunda mitad del siglo pasado. Alberdi, Sarmiento, Mitre y tantos otros desarrollaron ideas para la acción. Pero lo más importante, su actuación pública estaba profundamente determinada por sus ideas. Y aún más, la lucha por el poder político y social que ellos encarnaron tenía como objetivo esencial hacer que sus sueños de país pudieran ser realidad. No hubo quizá en toda la historia argentina una generación más completa e integral en su fusión entre práctica y pensamiento políticos.

Durante el presente siglo existió también una generación que tuvo una particular relación con la vida pública. Podríamos llamarlos los pensadores metafísicos de la sociedad argentina. Tres nombres son arquetipos de esa época y esas ideas. Me refiero a Ezequiel Martínez Estrada, Eduardo Mallea y Raúl Scalabrini Ortiz, quienes -con ideologías diferentes- supieron adentrarse como nadie en la Argentina profunda y analizar los defectos y virtudes de nuestra cultura, tanto en el nivel personal como social.

Entre los pensadores del progreso y los pensadores metafísicos oscila el esfuerzo por pensar la cosa pública y también un proyecto aún inconcluso de país. Sus ideas trascendieron a las realizaciones emprendidas; de ahí, la tremenda actualidad de la mayoría de ellas.

La Argentina de fines del siglo XX -en la que predominan las fragmentaciones de los distintos sectores sociales, el corporativismo de las clases políticas y el aislamiento de los intelectuales- necesita encontrar algún tipo de síntesis original entre la acción pública y el pensamiento político. Un proyecto de país que sea capaz de reconstituir la unidad perdida entre políticos, intelectuales y sociedad. He aquí, en mi opinión, el primer punto de cualquier programa de reconstrucción de la vida pública argentina.

Hecha esta digresión sobre los modos de acceder al consenso y de hacer política, quiero ir directamente al tema del funcionamiento de las instituciones. Desde hace mucho tiempo nos preocupa seriamente que las instituciones republicanas puedan funcionar eficientemente en democracia y nos parece que para que ello sea posible se deben implementar grandes cambios.

Nos preocupa la influencia de realidades novedosas de este fin de siglo sobre instituciones diseñadas en las últimas décadas del siglo XVIII. Nos preguntamos acerca de la influencia de los medios de comunicación; acerca del funcionamiento de los lobbies y su influencia sobre el carácter representativo de los gobernantes; acerca del ejercicio de sus funciones por parte del Congreso; acerca de la dinámica eficiencia-control en el poder administrador; acerca de la intromisión de la política en el poder que debe resguardar los derechos individuales, es decir el Poder Judicial. Nos preguntamos acerca de la dinámica globalización-autonomía y del futuro de las provincias o regiones.

De allí que entendamos necesario efectuar algunas reflexiones que nos hagan pensar sobre estos temas.

Pensando en el carácter representativo del poder, ¿es razonable que la mayor parte de las decisiones políticas importantes del Congreso las tomen unos pocos dirigentes de bloques legislativos prácticamente ignorados por la mayoría de la población? ¿es razonable que los legisladores voten un presupuesto sin un debate público previo sobre cada gasto y sin información posterior sobre su ejecución por parte del poder administrador? ¿es razonable que los políticos obtengan ventajas materiales no concedidas formalmente por el pueblo? Por primera vez haré aquí la pregunta que se repetirá en este trabajo, ¿están correctamente establecidos los estímulos para funcionar hacia el bien y no hacia el mal, es decir el sistema de premios y castigos?

Pensando en el libre funcionamiento de los mercados basados en la iniciativa privada y en el marco de un estado de derecho, ¿podemos quedarnos sólo con la iniciativa individual y olvidarnos de la sujeción a la ley? ¿podemos hacernos los distraídos, como pueblo democrático, cuando percibimos una relación entre el apoyo económico a la política y la concesión de privilegios? ¿hasta dónde consideraremos aceptable la injerencia en los negocios sin el control de los reguladores de servicios públicos?

¿Es compatible un sistema de mercado con una evasión impositiva del 50% y una presión impositiva intolerable para los que cumplen? ¿los impuestos deben ser generales o son aceptables los impuestos particulares sólo para una actividad?

Pensando en los principios de autogobierno y autonomía, ¿es aceptable que la mayor parte de los impuestos sean nacionales, generándose así la principal herramienta para centralizar el poder? ¿es aceptable una coparticipación federal de impuestos cuya finalidad no sea otra que redistribuir parte de ellos hacia las regiones menos favorecidas? ¿es democrático que las decisiones que afectan a los gobernados por un municipio, en cuanto tales, sean tomados por ministros o legisladores nacionales lobbyados por un interés multinacional o influenciados por un medio de comunicación social? Nótese que esta pregunta hasta es difícil de formular, no ya de responder.

En materia de medios, ¿es razonable que las autorizaciones de radios provinciales las haga un oscuro organismo nacional y es aceptable que se otorguen varios canales en el mismo lugar a la misma empresa?

Aquí y en el mundo, la situación es deplorable. Vemos la prosperidad repentina de nuestros vecinos de pueblo tocados por la varita mágica de la representación pública y hasta vemos fortunas inimaginables germinadas en unos pocos años que coinciden con gestiones públicas. Vemos como renuncia en pleno la conducción de la Comunidad Europea. Vemos la feroz crítica fílmica al funcionamiento del sistema estadounidense. Vemos el retiro fastuoso de los otrora monarcas democráticos de países latinoamericanos hermanos.

En nuestro país, este proceso de desjerarquización política se caracterizó por poseer un Estado poderoso y una sociedad civil débil

y, concomitantemente, instituciones débiles y personalidades fuertes. Esta situación facilitó que las corporaciones se hicieran del o coparan al Estado reemplazando a los ciudadanos, y eso nos condujo al triunfo de la arbitrariedad por sobre la previsibilidad. La lógica centralista se impuso sobre la federal y, a partir de allí, las provincias no pesan en la realidad política y económica conforme a su real significado social y productivo.

Estatismo, personalismo y centralismo son los tres grandes males que, más allá de las políticas aplicadas, se siguen perpetuando en las prácticas públicas argentinas y es a ellos que deberemos hacer frente para cambiar estructuralmente el poder y, principalmente, la forma de ejercerlo.

Los partidos se han quedado atrasados en otra función fundamental: la elaboración de programas viables y la creación de escuelas de gestión pública. Aquí hay un enorme campo de trabajo común con la sociedad, en particular con los sectores académicos, empresarios y sindicales. La necesaria profesionalización de la política dentro del ámbito de una democracia estable se ha ido confundiendo con el gerenciamiento, que no es exactamente lo mismo. Ser profesional significa tener conocimientos plenos de las áreas de actividad pública donde uno se instala, y también conocer el funcionamiento de las estructuras de poder político para poder conducirlos y transformarlos cuando ello es necesario. En cambio el gerenciamiento implica meramente ocuparse de la gestión sin ocuparse de las finalidades que son materia elemental de la política.

Una verdadera profesionalización puede jerarquizar concreta y rápidamente a la política. Y puede ser un primer paso para terminar con la hipocresía de querer managers públicos de primer nivel, pero sin sueldo, o con sueldos de administrativos y sin ninguna garantía sobre el futuro de sus familias. La gente que se dedique a la gestión de intereses públicos debe ser remunerada adecuada y públicamente por la sociedad.

Puede existir una burocracia pública capacitada en las modernas técnicas de administración que, más allá de los partidos, pueda reconstruir la malla de ineficiencia del Estado actual. Pero esa gente debe también tener sus criterios políticos, porque no pueden ser entonces sólo técnicos asépticos sin ideales definidos. Es imposible poder transmitir a la población los objetivos que no se tienen. Cuando todos los políticos dicen lo mismo en aras de la supuesta eficiencia técnica, se pierden los elementos diferenciales y, fundamentalmente, desaparece el debate de ideas. Entonces la gente comienza a desconfiar de todos a la vez.

Para encontrar respuestas debemos fijarnos, en cada caso, en el sistema de premios y castigos que rige para esa situación. Se trata de ver cuál es el estímulo legítimo de un político para tomar una decisión y resguardarlo. El estímulo ilegítimo debe acabar rápidamente en un solo lugar: la cárcel.

Ya sabemos que la forma de hacer dinero rápido y grande son los monopolios. Evitémoslos con una dura lucha en defensa de la competencia. Lo mismo sucede con la posibilidad de corrupción que crea la existencia de normas impositivas o de otro tipo de alcance particular, sólo para uno o unos pocos.

Plantemos barreras institucionales todo lo altas que sea necesario. Reiteraré una propuesta: sugiero que se reforme la Constitución Nacional para establecer que las leyes deben ser generales y que cualquier norma que otorgue un privilegio, haga una discriminación o regule una situación particular, requerirá una mayoría de dos tercios y deberá ser revisada cada dos años. La limitación del privilegio disminuirá violentamente el afán de los aprovechados de ambos lados del mostrador. Podemos empezar con una ley que establezca estos principios para la Administración.

Reformemos de una vez por todas y seriamente nuestro sistema tributario dejando para la coparticipación sólo su aspecto redistributivo. Hagamos que los presupuestos deban ser defendidos por cada ministro en el recinto del Congreso, de las legislaturas o de los concejos deliberantes; hagamos que luego estén obligados a concurrir a sesiones públicas para informar sobre su ejecución cuatrimestral.

Revisemos las facultades que se han ido acumulando en el poder nacional y veamos, sin preconceptos, cuáles pueden volver a niveles regionales o provinciales. ¿No puede haber -sobre bases mínimas- distinta legislación laboral en cada provincia, de modo que algunas puedan privilegiar los ingresos de los ocupados y otras las posibilidades de los desocupados; unas, una mayor estabilidad y otras, un mayor dinamismo?

Seamos conscientes de que no hay poder legítimo sin irrestricta libertad de prensa, pues ella representa la soberanía superior del pueblo. Pero animémonos a analizar con los medios de comunicación las políticas que garanticen el pluralismo y la responsabilidad social y comprometámonos a informar quiénes son los que se oponen, para que el pueblo soberano sea el que decida.

Pero donde es necesaria una tarea de reorganización mayor es en la administración pública dependiente de los poderes ejecutivos.

Nuestro objetivo debe ser bajar impuestos. Nuestra propuesta pasa por hacer un análisis profesional y estricto de las funciones de cada organismo público, para luego redefinirlas junto con la creación de premios y castigos adecuados: libertad y desregulación para lo bueno, control y castigo para lo malo. Queremos organismos de servicio y al servicio de la comunidad; por eso queremos empleados remunerados de acuerdo al mérito en el servicio. Queremos luego presupuestos base cero. Queremos control de gestión y resultados. Queremos que la reforma estatal sea la punta de lanza de un cambio cultural en la sociedad, que la vuelva a poner en el camino del progreso asumiendo responsabilidades.

Tenemos un nuevo país, democrático, económicamente más serio, respetuoso de los mercados y de la moneda que refleja el

trabajo de nuestro pueblo, alineado al mundo occidental. Necesitamos ahora una nueva política -mucho más transparente- para seguir resolviendo los enormes problemas que nos aquejan, en particular el de la seguridad, el del desempleo y la competitividad, el de la educación para todos, que es lo que en algún momento nos hizo grandes.

Hoy tenemos un cuadro de situación muy útil para inducir a la política argentina y, por supuesto, a los políticos en la senda de la regeneración institucional. El poder nacional está muy distribuido, con provincias (muchas) en manos de la oposición, con una Corte Suprema cuestionada por seguir mayoritariamente los dictados del gobierno que se fue, un Congreso sin mayorías donde las votaciones serán el fruto de acuerdos de los partidos políticos nacionales y los partidos provinciales. No se observan liderazgos claros y únicos y la coalición política electa no tiene plena coincidencia en muchos temas, más allá de las declaraciones en contrario.

En este contexto, se abren solo dos alternativas para el futuro: el acuerdo de cúpulas y las disciplinas de bloques, al mejor estilo Pacto de Olivos, o el acuerdo horizontal con aquellos partidos y dirigentes con los que se comparten estilos, ideas centrales, costumbres y enfoques sobre el interés público.

La sociedad argentina ha logrado consensos sustanciales sobre temas centrales: democracia política, libertad cultural, fortalecimiento de las relaciones internacionales con América del Sur y con la alianza atlántica, economía de mercado con estabilidad. Restan los consensos sobre la justicia, la educación, la seguridad, el empleo, la armonización de la relación federal, la disciplina fiscal y la competitividad externa. También los necesarios para trabajar por la gente con la garantía de una representación política basada en el debate, sin listas sábanas y sin actuaciones cinematográficas.

Esta fuerte representación ciudadana, nos abre la puerta para construir una nueva política: la de los consensos. Que no es otra cosa que buscar coincidencias entre aquellos que, ejerciendo la representación popular, privilegian la satisfacción de los intereses públicos mediante acuerdos transparentes.

La otra forma de entender la política, la de los acuerdos partidarios por debajo de la mesa y con cláusulas inconfesables, propias de quienes no creen en nada y que perdieron todo otro ideal que no sea el poder, nos tendrían que encontrar a todos juntos en las trincheras de enfrente.

(*) Diputado Nacional. Presidente del Bloque Demócrata de Mendoza.