





LA
REPÚBLICA
PENDIENTE





Pablo Ezequiel Balán
Federico Hernán Tiberti

LA REPÚBLICA PENDIENTE

ARGENTINA Y EL PROBLEMA
DEL DESARROLLO POLÍTICO

 *Editorial El Ateneo*

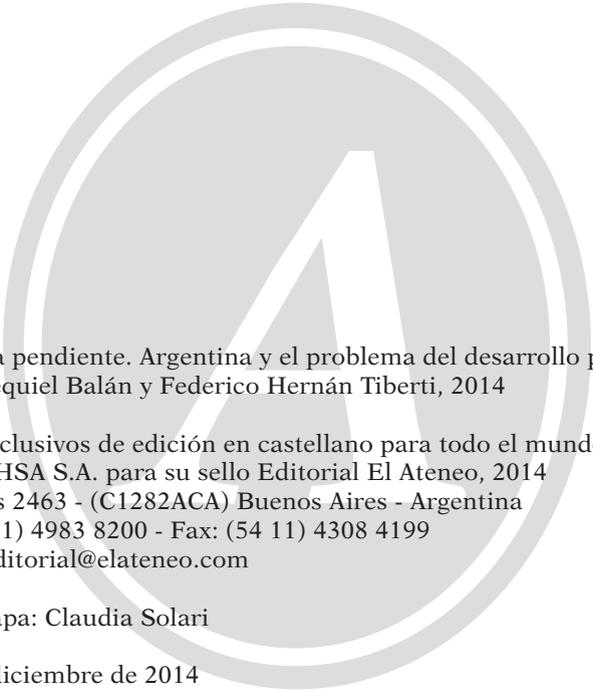
Balán, Pablo Ezequiel

La república pendiente : Argentina y el problema del desarrollo político / Pablo Ezequiel Balán y Federico Hernán Tiberti. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. : El Ateneo, 2014.

240 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-950-02-0830-7

1. Ciencias Políticas. 2. Economía. I. Tiberti, Federico Hernán II. Título CDD 320.82



La república pendiente. Argentina y el problema del desarrollo político
© Pablo Ezequiel Balán y Federico Hernán Tiberti, 2014

Derechos exclusivos de edición en castellano para todo el mundo
© Grupo ILHSA S.A. para su sello Editorial El Ateneo, 2014
Patagones 2463 - (C1282ACA) Buenos Aires - Argentina
Tel.: (54 11) 4983 8200 - Fax: (54 11) 4308 4199
E-mail: editorial@elateneo.com

Diseño de tapa: Claudia Solari

1ª edición: diciembre de 2014
ISBN 978-950-02-0830-7

Impreso en El Ateneo Grupo Impresor S. A.,
Comandante Spurr 631, Avellaneda,
provincia de Buenos Aires,
en diciembre de 2014.

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.
Libro de edición argentina.

PRESENTACIÓN	11
PRÓLOGO	13
Un diagnóstico lúcido	13
INTRODUCCIÓN	19
1. ARGENTINA, DE NUEVO	23
1. La hegemonía y su crisis	23
2. Diciembre	24
3. Déficit republicano: déficit institucional	25
4. Decadencia institucional: macro y micro	26
5. El eclipse del pluralismo político	31
6. El retorno de un Estado ausente	34
7. Cultura política, progresismo y populismo	35
8. Nuestra concepción de la democracia	40
9. ¿Hacia un orden de acceso limitado?	41
10. Agenda para la república	44
11. Este libro	46
2. EL PROBLEMA DEL DESARROLLO POLÍTICO: LA TEORÍA Y EL CASO ARGENTINO	49
1. El concepto de institución	49
2. Origen y función de las instituciones	52
3. Desarrollo y decadencia institucional	54
4. La democracia como método para procesar conflictos	59
5. Órdenes sociales, violencia y desarrollo	64
6. El caso argentino a la luz de la teoría	69
7. Conclusión	107
3. LA TRADICIÓN REPUBLICANA: SUS INSTITUCIONES Y LA EXPERIENCIA ARGENTINA	109
1. ¿De qué hablamos cuando hablamos de instituciones republicanas?	110

2. La idea de libertad como no dominación	111
3. El concepto de constitución	112
4. La separación de poderes y la doctrina de frenos y contrapesos	116
5. El imperio de la ley y la independencia judicial	120
6. Neutralidad del Estado	125
7. Republicanismo, gobierno representativo y democracia directa	127
8. La tradición republicana en la Argentina	130
9. Conclusión	136
4. LA TRADICIÓN PLEBISCITARIA:	
TEORÍA Y PRÁCTICA DEL POPULISMO	139
1. Aclaración semántica	139
2. La teoría populista de la democracia: de Rousseau a Laclau	143
3. La postura ecléctica	147
4. Por qué la crítica populista de las instituciones está equivocada	148
5. Incompatibilidades	150
6. Plebiscitarianismo, agonismo político y políticas de Estado	156
7. Plebiscitarianismo, memoria y desconfianza	160
8. La tradición plebiscitaria argentina	162
9. Conclusión	184
5. UN BREVÍSIMO DIAGNÓSTICO DE LAS INSTITUCIONES ARGENTINAS	187
1. El Poder Ejecutivo	187
2. El Poder Legislativo	195
3. El Poder Judicial	200
4. El federalismo	205
5. El sistema de partidos	212
6. El estado del Estado argentino	219
7. Conclusión	226
EPÍLOGO: AGENDA PARA LA REPÚBLICA	229
SÍNTESIS BIBLIOGRÁFICA	233

A la memoria de Carlos A. Floria





PRESENTACIÓN

Este libro desarrolla con extraordinaria solvencia y claridad la cuestión del desarrollo político en la Argentina. Sus autores, Pablo Ezequiel Balán y Federico Hernán Tiberti, lo escribieron y presentaron bajo seudónimo al concurso convocado en conjunto por la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas y la Editorial El Ateneo. El jurado, integrado por los doctores Gregorio Badeni, Alberto Rodríguez Varela, Jorge Vanossi y Hugo Obiglio, decidió por unanimidad otorgarle el premio por sobre otros valiosos trabajos recibidos.

Nuestra Academia ha asignado desde su creación una gran importancia a la promoción del pensamiento y la investigación en el terreno específico de las humanidades y la ciencia política. El premio anual, otorgado en 2014 a los autores de este ensayo, es un instrumento eficaz para despertar respuestas fértiles en beneficio de la sociedad. La juventud de los autores y su destacada formación académica confirman el acierto de generar caminos para dar cauce a los enormes talentos que guarda nuestro país y que permiten abrigar esperanzas para un futuro mejor.

Manuel A. Solanet
Académico presidente
Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas
Buenos Aires, septiembre de 2014



UN DIAGNÓSTICO LÚCIDO

La Argentina de las postrimerías de los tiempos de los Kirchner presenta un panorama social, institucional y económico entre preocupante y desolador, según uno sea optimista o pesimista. La ansiedad y la esperanza que genera un eventual cambio de rumbo es un marco propicio para reflexionar sobre lo que nos pasa a los argentinos como sociedad. Este libro de dos jóvenes científicos sociales es una exhaustiva excursión por los determinantes más profundos de los problemas nacionales.

Los argentinos hemos demostrado una particular incapacidad para trabajar colectivamente en un proyecto de país compartido. Esto puede sonar un poco ingenuo, ya que todas las sociedades del planeta durante toda la historia han estado caracterizadas por fuertes dosis de conflicto. Sin embargo, muchos países han logrado alcanzar consensos –a veces tácitos y a veces explícitos– en torno a ciertas creencias compartidas que ordenan la vida colectiva de manera productiva. En el caso de la Argentina, hemos llegado a ese punto en el respeto a la democracia como forma de acceso al poder. Esto no es poco, pero seguimos lejos de alcanzar consensos con respecto a otras grandes cuestiones políticas, sociales y económicas.

Una forma de analizar, entender y evaluar las dinámicas del desarrollo económico, social y político de las naciones es el *institucionalismo*. Aunque esta perspectiva tiene una larga prosapia en las ciencias sociales, ha cobrado un muy fuerte impulso

en las últimas décadas. Se podría decir que el institucionalismo está de moda, en buena medida gracias al éxito del libro *Por qué fracasan los países* de los economistas Daron Acemoglu y James Robinson.

Paradójicamente, el resurgimiento del énfasis en las instituciones ha venido en buena medida de la mano de especialistas de una disciplina que solía ignorarlas. Si la economía neoclásica se concentraba en decisiones e intercambios que sucedían en un vago contexto llamado “los mercados”, economistas como Ronald Coase y Oliver Williamson, luego ganadores del premio Nobel, comenzaron a explicitar que toda la actividad económica –de hecho, toda la actividad humana– tiene lugar en un entramado de reglas que constituyen estructuras de incentivos que moldean nuestro comportamiento; es decir, en el contexto de *instituciones*.

Desde la obra de Douglass North –también ganador del Nobel– se reconoce la importancia de las instituciones en los procesos de desarrollo económico. North y Williamson crearon el área conocida como “nueva economía institucional”, una disciplina a mitad de camino entre la economía y la ciencia política que ha resultado muy fructífera para entender el funcionamiento conjunto de la economía y la política. El *best-seller* de Acemoglu y Robinson desarrolla de manera accesible para el gran público la lógica por la cual el desarrollo económico y el desarrollo político de las sociedades suelen ir de la mano.

Los niveles de desarrollo económico y la calidad de la democracia de los países suelen estar positivamente correlacionados. Esto no es casual en la perspectiva de los institucionalistas modernos, que postulan la existencia de una relación simbiótica entre las instituciones políticas y las económicas. Esta visión no es nueva: existe una larga tradición en las ciencias sociales que ha relacionado el funcionamiento económico y social de los países con su funcionamiento institucional. La relación entre ambas esferas es compleja y dinámica y, por este motivo, resulta

difícil establecer relaciones causales precisas. Sin embargo, desde trabajos clásicos se reconoce que hay elementos de la estructura económica y social que repercuten sobre la posibilidad de desarrollar instituciones políticas y económicas de alta calidad. Independientemente del problema de la causalidad, es un hecho que hay una fuerte correlación entre la existencia de ambientes social y económicamente más desarrollados y la presencia de estructuras de poder más balanceadas y de mecanismos de representación e instituciones públicas de calidad.

En esta correlación, la Argentina es un caso desviado: es un país cuyas instituciones están muy por debajo de lo que cabría esperar dado su nivel de desarrollo económico y social. Si se correlaciona medidas de ingreso per cápita u otras medidas de desarrollo socioeconómico con medidas de calidad institucional, se verá que la Argentina tiene las instituciones que corresponderían a un país mucho más pobre. Una forma más coloquial de decirlo es lo que yo llamo “el teorema de Velasco”, en referencia a lo que alguna vez ha dicho Andrés Velasco, ministro de Hacienda del gobierno de Michelle Bachelet en Chile y reciente precandidato presidencial, con respecto a nuestro país: “¿Cómo puede ser que un país poblado por gente tan civilizada sea gobernado de manera tan incivilizada?”.

La Argentina es un país que se ha beneficiado de una dotación muy favorable de ciertos factores de producción y de un desarrollo temprano que pusieron en marcha un formidable proceso de acumulación de capital humano. Esto le ha permitido aún hoy tener niveles de ingreso per cápita razonablemente buenos en términos internacionales, a pesar de gigantescos errores y vaivenes de política económica, a pesar de carecer de un Estado efectivo, y a pesar de una gran conflictividad social, que han llevado a un continuado descenso en nuestra posición relativa en el concierto de las naciones.

Este libro se adentra en las dinámicas históricas de un país que alguna vez tuvo creencias y posibilidades de progreso indi-

vidual relativamente amplias, configurando, en el lenguaje de trabajos recientes de D. North, J. Wallis y B. Weingast, el principio de “un orden social de acceso abierto”. A pesar de ello, en los últimos años parece haber retrocedido en la dirección de “un orden social de acceso limitado”, donde el poder de turno administra un acceso selectivo al capitalismo de amigos y el acceso clientelar a bienes y servicios públicos.

En las primeras páginas, los autores recuerdan una imagen de Jon Elster, que propone pensar el orden social a partir de dos conceptos: predictibilidad y cooperación. La Argentina es deficitaria en ambos. La falta de predictibilidad se nota en la accidentada y difícil historia política del país, así como en las enormes incertidumbres que aquejan hoy la vida cotidiana de un ciudadano argentino. ¿Cuánto más perderá mi salario con respecto a la inflación el próximo año? ¿Me permitirá la AFIP volcar mis escasos ahorros en una moneda creíble que mantiene su valor a través del tiempo? ¿Podrá el Estado argentino garantizarme mi jubilación dentro de veinte años?

La falta de cooperación para el logro de objetivos comunes es uno de los temas favoritos de la comunidad de científicos sociales a la que pertenezco. Hace tiempo que venimos diagnosticando que la Argentina está atascada en un equilibrio de baja institucionalización, caracterizado por la prevalencia de comportamientos oportunistas, los abusos del poder de turno y el uso de mecanismos no institucionales de influencia sobre las decisiones colectivas. Estos problemas dificultan la cooperación intertemporal y llevan a políticas públicas de muy baja calidad y a la incapacidad del Estado de hacer frente a cuestiones fundamentales como la seguridad o la inclusión.

Los autores del presente libro se apoyan en trabajos internacionales y locales por los que yo también siento gran respeto y admiración. Me honra que hayan incluido, en la lista de obras que inspiraron este ensayo, algunas de las mías. Resumiendo en un breve párrafo el mensaje central de mi libro con Pablo Spiller,

The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina: el desarrollo económico y social de Argentina está frustrado por políticas públicas de baja calidad que generan mucha incertidumbre. Esto se debe al funcionamiento del sistema político, especialmente por incentivos que derivan de la forma en que está organizado el federalismo en lo político y en lo fiscal, que lleva a que el país esté gobernado de manera cortoplacista por gente con malos incentivos.

Me produce también particular orgullo y satisfacción que Pablo Balán y Federico Tiberti, dos egresados recientes de la Universidad de San Andrés, hayan sido capaces de escribir, en una etapa tan temprana de su desarrollo como investigadores, un libro tan importante. Digo orgullo y satisfacción, pero no sorpresa, porque creo que los autores son dos destacados exponentes de una nueva generación de científicos sociales en la Argentina, formados en las discusiones tanto clásicas como de frontera en su disciplina –en este caso, la ciencia política– y en disciplinas aledañas, y con una gran capacidad y voluntad para aplicar estos conocimientos para reflexionar sobre la realidad argentina.

Combinando lo mejor de la tradición clásica liberal y republicana con el lenguaje y las herramientas analíticas de los modernos enfoques institucionales, este libro presenta un diagnóstico lúcido y políticamente incorrecto –a la luz de los discursos dominantes estos tiempos– de los males que nos aquejan a los argentinos.

El libro muestra las consecuencias de modelos alternativos de democracia: el republicanismo y el populismo. Sin sacrificar rigor, hace accesible al público no especializado las discusiones académicas clásicas y modernas sobre las dinámicas del desarrollo económico y político-institucional y las investigaciones más actuales y precisas sobre las instituciones políticas del país.

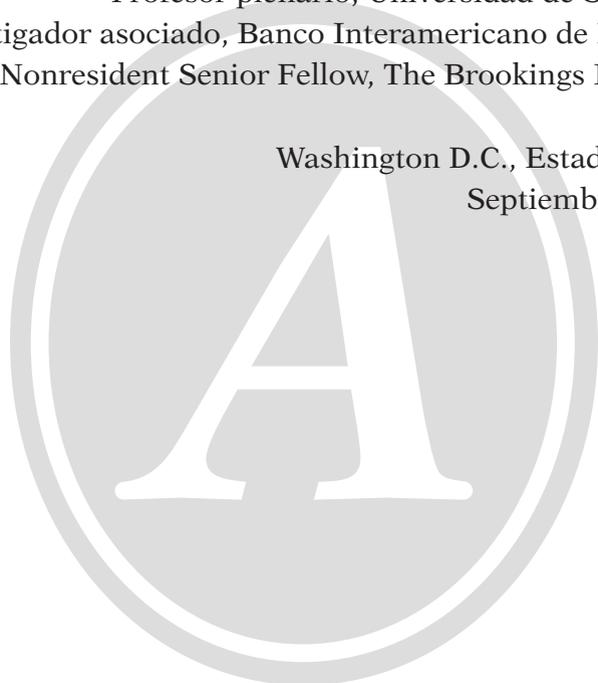
Para concluir donde comencé: la Argentina enfrenta importantes problemas sociales, políticos y económicos, cuya solu-

ción requiere la coordinación de muchas voluntades hoy dispersas. Si usted cree en soluciones mágicas, este libro no es para usted. Si, en cambio, cree que para enfrentar problemas complejos primero hay que entenderlos, este libro es de lectura obligatoria.

Mariano Tommasi

Profesor plenario, Universidad de San Andrés
Investigador asociado, Banco Interamericano de Desarrollo
Nonresident Senior Fellow, The Brookings Institution

Washington D.C., Estados Unidos
Septiembre de 2014



INTRODUCCIÓN

Este ensayo vuelve sobre una paradoja clásica: la Argentina ha logrado posicionarse en el campo cultural y científico, pero ha sido penosamente incapaz de construir la cultura política pluralista propia de una democracia constitucional. La pregunta ha sido reformulada en el lenguaje de distintas disciplinas. ¿Por qué la Argentina, dado su nivel de desarrollo económico en el siglo XX, fue incapaz de forjar una democracia política estable? ¿Qué explica la crónica falta de apego a las normas e impide alcanzar equilibrios socialmente eficientes?

Este libro propone una relectura teórica de la crisis argentina. Para ello se vale de herramientas conceptuales de la ciencia política, la economía política del desarrollo y la teoría política normativa. No es –ni pretende ser– la relectura única ni definitiva. En ella se reconoce el sesgo profesional de sus autores, formados en la ciencia política, una disciplina que busca encuadrar la complejidad irreductible de los fenómenos históricos en contenedores conceptuales y en proposiciones teóricas generalizables.

En este punto, dos aclaraciones se imponen. En primer lugar, aunque buena parte de la obra se basa en teorías positivas y en materiales empíricos, el análisis que en él se despliega no es neutral. Aunque el investigador está obligado a contestarlas de manera rigurosa –*sine ira et studio*–, las preguntas que se formula, si son de veras relevantes, siempre parten de preocupaciones normativas. Las nuestras se iniciaron en el clásico seminario impartido por Carlos Floria en la Universidad de San Andrés, que llevaba por título “La casa dividida: progreso, letargo y regresión

en la cultura política de la Argentina”. El análisis que presentamos es deudor de una particular visión de la Argentina, presente en la obra de historiadores como Tulio Halperin Donghi y Luis Alberto Romero, de juristas como Carlos Nino, de sociólogos como Carlos Waisman y de politólogos como Natalio Botana, Rodrigo Zarazaga y el propio Floria. Nuestro argumento parte de la plataforma de estas contribuciones, pero se propone dotarlas de un lente teórico actualizado y de una apoyatura empírica sólida.

Desde las primeras páginas, el lector advertirá que nuestra particular lectura tiene un sesgo normativo claro. En particular, la expresión *desarrollo político* podrá suscitar la desconfianza de los lectores de sensibilidad relativista, que encontrarán difícil resistir la tentación de ver tras ella la proclama de un modelo único, lineal y teleológico. Por el contrario, una gran cantidad de estudios documenta que el fenómeno que describimos con ese término –la conjunción de bienestar material e instituciones políticas que garanticen un equilibrio entre orden y libertad– es un fenómeno exótico a escala planetaria y que es el resultado de procesos siempre pasibles de reversión. El precio del relativismo que desprecia esta genuina alquimia civilizatoria a la vez que elogia “modelos alternativos” es la justificación encubierta del atraso, la miseria, la violencia generalizada y las flagrantes violaciones de derechos fundamentales que se ciñen sobre los países que no han podido construir instituciones sólidas.

En segundo lugar, es un ensayo de sistematización que se propone presentar un particular diagnóstico compartido por historiadores, economistas y politólogos en el lenguaje de las ciencias sociales modernas. Como tal, pretende acortar dos brechas: la que existe entre distintas ciencias sociales –ilustrando una posible integración de aportes provenientes de diferentes disciplinas– y la que dificulta la síntesis entre las teorías positivas y los diagnósticos normativos. La lista de referencias bibliográficas que cierra este libro es extensa, pero entre las obras decisivas que lo inspiraron hay que mencionar cuatro: *Un país al margen*

de la ley, de Carlos Nino; *La larga crisis argentina*, de Luis Alberto Romero; *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*, de Pablo Spiller y Mariano Tommasi; y *La pobreza de un país rico*, de Rodrigo Zarazaga.

Este libro no es un mero ensayo especulativo ni otro ejercicio académico sobre las causas del subdesarrollo argentino. Mucho se ha escrito sobre las causas del “fracaso” argentino.¹ Aunque en la mayoría de estos trabajos los factores políticos jueguen un rol central, el resultado a explicar es, en general, el retraso económico. En el transcurso de la preparación de este libro, ha aparecido otro, escrito por voces más autorizadas que la nuestra y publicado por este mismo sello editorial: el diagnóstico que allí se formula coincide en gran medida con el nuestro.² Pero si en él la economía ocupa el lugar protagónico y la política hace las veces de actor de reparto, en el nuestro el desarrollo político y el desarrollo económico aparecen como procesos vinculados por una causalidad recíproca y el resultado a explicar es esencialmente político.

Además de ilustrar y justificar los argumentos que se presentan, los materiales empíricos de este trabajo tienen el propósito de informar la discusión pública. En un contexto en el que por distintos motivos muchos de los practicantes de las ciencias sociales tienen escasa predilección por el análisis empírico y por las explicaciones de corte racionalista, y en el que la discusión pública muchas veces está viciada por argumentos especiosos o meramente especulativos, este ensayo pretende contribuir al debate público desde una visión del mundo basada en hechos y en conceptos claros. Por la ausencia de estas dos notas, el gran público muchas veces parece haberse resignado a participar en

1 Además de las obras citadas en el párrafo anterior, cf. Míguez (2005), Lagos et al. (2011), que contiene un inventario prolijo de las hipótesis que explicarían el retraso argentino, y el volumen a ser publicado por Harvard University Press (Di Tella et al., en prensa).

2 Lagos y Llach (2014).

una discusión empobrecida, en la que las opciones normativas se reducen, en última instancia, a sensibilidades psicológicas o gustos estéticos.

Este libro no hubiera sido posible sin los aportes de influyentes investigadores que incidieron en nuestra formación de manera decisiva: Mariano Tommasi, Carlos H. Acuña, Carlos Gervasoni, Gabriel Negretto y Rodrigo Zarazaga. Por último, queremos expresar nuestro agradecimiento a la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas y a Editorial El Ateneo por brindar una generosa oportunidad a jóvenes investigadores en el inicio de su carrera.

El lector no encontrará en este libro novedades estrictas o soluciones mágicas. Nuestra contribución parte, en cambio, de la convicción de que el diagnóstico adecuado de los problemas es una condición necesaria para avizorar soluciones. John Rawls ha escrito que “cuanto más profundo es el conflicto, mayor es el grado de abstracción que hay que alcanzar para llegar a una visión clara y distinta de sus raíces”.³ Si este libro logra arrojar cierta claridad a los problemas o gatillar la reflexión informada en esta hora difícil, ha excedido, con creces, su modesto objetivo.

*Pablo Ezequiel Balán
Federico Hernán Tiberti*

3 Rawls (2006 [1993]: 76).

1. ARGENTINA, DE NUEVO

1. LA HEGEMONÍA Y SU CRISIS

Después de una década de gobierno bajo una facción del peronismo que resultó victoriosa en tres turnos electorales, la Argentina enfrenta una difícil transición: abandonar el polo de la concentración de poder y avanzar por el camino incierto que se abre con el derrumbe de las hegemonías. De acuerdo con el politólogo norteamericano Kenneth Greenesi, cuando un partido gana más de cuatro elecciones consecutivas se está frente a un régimen de partido dominante. Esta perspectiva resulta hoy menos firme: el resultado de las últimas elecciones legislativas, en las que el kirchnerismo perdió en los tres distritos más importantes del país y en la provincia que le dio origen, puso punto final a la vocación hegemónica del gobierno. Este no cuenta ya con las mayorías necesarias para impulsar una reforma constitucional que habilite la reelección para un tercer mandato consecutivo. Una nueva lápida para el copioso cementerio de hegemonías fallidas que –para utilizar la metáfora acuñada por Natalio Botana– compone la historia política argentina. El peronismo enfrenta, una vez más, su dolencia crónica: resolver el problema de la sucesión. Mientras eso ocurre y las oposiciones se resisten a resolver los enormes problemas de coordinación que les han impedido construir una alternativa viable –programática y de gobierno–, el país experimenta preocupantes síntomas que, como un reloj, lo aquejan puntualmente cada once años: 1989, 2001, 2013.

2. DICIEMBRE

La madrugada del 3 de diciembre de 2013, un centenar de policías se acuarteló en la ciudad de Córdoba exigiendo aumentos salariales. Al poco tiempo, la protesta se difundió a otras veinte provincias. El paro policial generó el retorno de un viejo fantasma del imaginario político argentino: los saqueos. Con un saldo que rozó una veintena de muertos y acarreó pérdidas económicas considerables, el explosivo cóctel de un Estado que por un momento ni siquiera fue capaz de ceñirse a su definición weberiana mínima –el monopolio legítimo de la violencia física– y del concomitante descontrol social que atentaba, una vez más, contra la vida y la propiedad de los argentinos, reverberó en las pantallas de miles de hogares. Rápidamente amplificadas por las redes sociales, estos eventos concitaron los comentarios habituales que oscilan entre el lugar común que lamenta la ruptura del lazo social y la versión más sofisticada, no exenta de sobretonos conspirativos, que denuncia una lógica perversa que vincula las fuerzas de seguridad, los sectores marginales y las redes de distribución política.

A la tercera edición de episodios masivos de saqueos en la Argentina democrática, se le sobreañadió otro fantasma: el de los masivos cortes de luz que afectaron a la ciudad de Buenos Aires y a otras grandes aglomeraciones urbanas del país. Hubo hogares que carecieron de servicios básicos por más de un mes; se vio en peligro la vida de los sectores más vulnerables de la población. El Estado tampoco pudo cumplir otra de sus funciones básicas: exigir a las empresas privadas la provisión de servicios públicos esenciales. Siguiendo la secuencia típica del populismo, la emergencia de los problemas vino a recordar décadas de desinversión, privatizaciones desprolijas y millones en subsidios mal asignados. Mientras tanto, en una ciudad embotada en días y noches caniculares, el orden social se tambaleaba. En estas latitudes –se sabe– diciembre es un mes peligroso.

En su clásico libro *El cemento de la sociedad*, Jon Elster presenta dos conceptos de orden social. El primero es el orden como predictibilidad. Su contrafigura, el desorden político, es la descripción hecha por Macbeth: “*A tale told by an idiot, full of sound and fury, signifying nothing*”. El segundo es el orden como cooperación. Su contrafigura es la vida “solitaria, pobre, desagradable, brutal y breve” del estado de naturaleza hobbesiano. La Argentina no goza de ninguno. La falta del primero se hace evidente en los *corsi e ricorsi* de inestabilidad política que jalonaron, hasta 1983, la historia del país; los restos humeantes de ese pretorianismo felizmente sepultado reaparecen, de tanto en tanto, como atestiguan los recientes saqueos y el amotinamiento del aparato coercitivo del Estado contra el Estado mismo. La falta del segundo es un tópico conocido entre los politólogos de sensibilidad institucionalista, que desde hace tiempo diagnostican que la Argentina está atrapada en un equilibrio de baja institucionalización, caracterizado por una serie de parámetros –horizontes temporales cortos, demasiados actores de veto, prevalencia de comportamientos oportunistas– que dificultan la cooperación intertemporal y, por ende, la producción de políticas públicas de calidad.

3. DÉFICIT REPUBLICANO: DÉFICIT INSTITUCIONAL

Una queja habitual sobre la Argentina consiste en afirmar el escaso carácter republicano de su democracia. Hace cerca de veinte años, Guillermo O'Donnell escribió que las poliarquías modernas son la compleja destilación de tres corrientes históricas en tensión: la democrática, la liberal y la republicana. Las poliarquías latinoamericanas serían fuertes en la primera dimensión, pero débiles en las dos restantes. Para ser válida, es necesario que la queja republicana se aparte de diagnósticos normativos tradicionales, anclados en posturas valorativas y en concepciones de republicanismo centradas en la virtud cívica.

La tesis de este ensayo es que el déficit republicano de la Argentina es producto de su déficit institucional. En consecuencia, puede ser descrito en el lenguaje del institucionalismo moderno. Para ello son necesarias dos tareas: una formulación actualizada de la teoría política republicana centrada en aspectos de diseño institucional y un examen de la institucionalidad argentina a la luz de las teorías contemporáneas del desarrollo político.

4. DECADENCIA INSTITUCIONAL: MACRO Y MICRO

Uno de los diagnósticos más frecuentes sobre la recurrencia de las crisis argentinas y la obstinada imposibilidad de alcanzar consensos de largo plazo hace referencia a la mala calidad institucional. El consenso contemporáneo en el ámbito de la ciencia política puede resumirse en una frase: las instituciones importan. La naturaleza no es pródiga en experimentos controlados, pero ofrece algunos que permiten evaluar el impacto de las instituciones sobre el desarrollo. En el ya clásico *Por qué fracasan los países*, los economistas Daron Acemoglu y James Robinson muestran la diferencia radical en la calidad de vida de la población entre dos pueblos vecinos solo separados por la frontera entre los Estados Unidos y México. Algo similar ocurre en el límite entre las dos Coreas: al sur del paralelo 38° el PBI per cápita es de USD 34.777; al norte, de apenas USD 1888; al sur, el Índice de Desarrollo Humano es de 0,909 (puesto 12°);⁴ al norte, es de 0,77 (puesto 156° en el mundo).⁵ En suma, la línea geográfica que divide dos sistemas institucionales revela, de un lado, indicadores propios de los países más desarrollados y, de otro, indicadores similares a los del África subsahariana. Al atravesar las fronteras nacionales, la

4 Datos de 2012.

5 Datos de 2009: no existen datos posteriores.

trama invisible de las instituciones experimenta saltos cualitativos que tienen consecuencias sustantivas.

Pero la calidad institucional de una sociedad también depende de condiciones estructurales y del comportamiento de los actores políticos relevantes. Al mismo tiempo, las instituciones son arreglos inerciales –duran– y exhiben, en consecuencia, una poderosa resistencia al cambio. Hace casi medio siglo, Samuel Huntington inauguró el estudio de los procesos de desarrollo y decadencia institucional. La gran idea de Huntington consistió en afirmar que los procesos de desarrollo económico y político obedecen a lógicas propias e independientes. El desarrollo político depende críticamente de la existencia de instituciones que canalicen el conflicto que es inherente a la vida de relación: “En ausencia de conflicto social, las instituciones son innecesarias; en ausencia completa de armonía social, son imposibles”.⁶ En una coyuntura signada por el conflicto ideológico entre dos grandes potencias, las consecuencias de la Guerra Fría en el Tercer Mundo y por el estallido de rebeliones anticoloniales, Huntington advirtió que existen dos tipos de países: aquellos en los cuales el gobierno efectivamente gobierna y aquellos que se debaten entre la ingobernabilidad y la violencia.

De acuerdo con un conjunto de análisis, entre los que se destaca el de los economistas Pablo Spiller y Mariano Tommasi, la Argentina es un caso paradigmático de baja institucionalización. Esta situación de equilibrio se expresa en una serie de propiedades más o menos permanentes del sistema político: (1) el Congreso no es un espacio importante en el debate y la elaboración de las políticas públicas; (2) el Ejecutivo tiene excesiva discrecionalidad para impulsar políticas de manera unilateral; (3) el federalismo contribuye a la perpetuación de desigualdades económicas y políticas; (4) existen pocos incentivos a invertir en capacidades de *policymaking* de largo plazo; (5) la burocracia no es un cuerpo

6 Huntington (1968: 9).

efectivo para la implementación técnica de los acuerdos políticos; (6) el Poder Judicial no opera como un contralor suficiente de los actos de los otros poderes; y (7) los actores no gubernamentales que participan en el proceso de formulación de políticas tienden a seguir estrategias de maximización de beneficios de corto plazo.⁷ Como resultado, las políticas públicas tienden a ser de mala calidad en sus características generales: o bien excesivamente inestables a lo largo del tiempo o bien excesivamente rígidas. En suma, si en todas partes la democracia tiene un sesgo hacia el presente, en la Argentina ese sesgo es más pronunciado y endémico. Este trabajo despliega y profundiza este diagnóstico.

Pero las instituciones son animales complejos. Las conductas observables a nivel macro responden a un conjunto de acciones individuales por parte de actores políticos y sociales que tienen un conjunto definido de creencias y expectativas. En efecto, en su fenomenología, la crisis se despliega en distintas escalas. A la crisis en las alturas corresponde una crisis a nivel micro. La cooperación, en efecto, parece ser un resultado igualmente exótico en el nivel de las relaciones sociales extrainstitucionales. Este diagnóstico no es nuevo. Carlos Nino lo definió con el nombre de “anomia boba”:

La ilegalidad masiva [...] no consiste solo en un comportamiento externo hacia las normas sino en una actitud hacia ellas. Es la combinación de acciones externas de inobservancia normativa generalizada o recurrente con ignorancia de los fines que las normas persiguen [...] lo que genera la ineficiencia que constituye la situación de anomia “boba”.⁸

La opción por equilibrios sociales subóptimos se manifestaba, en el análisis del autor, en una pluralidad de ámbitos: la

7 Spiller y Tommasi (2007).

8 Nino (1992: 43).

economía informal, la evasión impositiva, la violación de las leyes elementales del tránsito y la vida académica. Si bien de acuerdo con los datos de la última ola del Latinobarómetro que midió niveles de confianza, la Argentina ocupa el tercer puesto en la región respecto de los niveles de confianza interpersonal –después de Honduras y República Dominicana–, el escenario empeora cuando se trata de la confianza en el gobierno. Hacia 1990, la Argentina era el país latinoamericano que exhibía menores niveles de confianza hacia las instituciones políticas.⁹ Hoy ocupa el sexto lugar. Más aún: apenas el 28% de los encuestados considera que los argentinos cumplen con la ley y solo un 41% considera que sus conciudadanos son conscientes de sus deberes y obligaciones. Si, como apunta Mariano Torcal, los niveles de confianza en las instituciones democráticas se explican, en buena medida, por la historia democrática previa, entonces, estas cifras no sorprenden. Independientemente de la precisión de estos guarismos, es evidente que en la Argentina proliferan conductas anómicas. El caso más pavoroso –la reciente ola de linchamientos a delincuentes– pone de manifiesto que estamos ante una crisis honda.

La ciencia social contemporánea permite redesccribir este fenómeno en un lenguaje más riguroso: el de los dilemas de acción colectiva; el caso típico es el del denominado “dilema del prisionero” o, para usar el más ilustrativo lenguaje de Bo Rothstein, las trampas sociales.¹⁰ Una trampa social es una situación que obedece a la siguiente lógica: todos los participantes de la situación experimentarían ganancias en su bienestar –sea como fuere que este se defina– si todos decidieran cooperar, pero, al mismo tiempo, la cooperación de cada individuo depende críticamente de la creencia en la cooperación de todos (o casi todos) los demás. En conclusión, si los individuos no confían en que una mayoría de

9 Torcal (2003).

10 Rothstein (2005).

sus conciudadanos está dispuesta a cooperar, se ve bloqueado el acceso a equilibrios cooperativos socialmente eficientes. En ausencia de confianza interpersonal, la salida a la trampa social permanecerá inexorablemente cerrada. La situación resulta más perversa ya que los individuos son, en la mayoría de los casos, conscientes de que la ausencia de confianza los confina a una situación peor que la que podrían alcanzar.

Provistos de una adecuada estructura de incentivos, individuos y organizaciones pueden superar esta encerrona. Sin embargo, la capacidad de acción colectiva está distribuida de manera asimétrica entre individuos y organizaciones. En la Argentina, existen grupos que pueden desplegar una enorme capacidad de movilización. Munido de los recursos estatales, el peronismo está en condiciones de premiar y disciplinar a los miembros de sus filas. A pesar de encarnar una clara voluntad hegemónica que lo lleva a ocupar un sitio de supremacía con respecto a la miríada de las restantes fuerzas políticas, el peronismo no es monolítico. Como el Partido Autonomista Nacional en el siglo XIX, el peronismo, en buena medida, ha internalizado con éxito la competencia política. Desde el retorno de la democracia, ha gobernado el país veintidós de treinta años. Abundan las situaciones provinciales en las que gobernadores de este signo han logrado, manipulando reglas electorales y promoviendo reformas constitucionales, perpetuarse *sine die* en el poder. Si, como es habitual en la ciencia política, se entiende por régimen el conjunto de reglas que definen el modo el acceso al poder y su ejercicio, el peronismo se ha convertido, para utilizar la formulación de Juan Carlos Torre, en el régimen político de la Argentina.

Otros actores enfrentan, en cambio, ingentes problemas de acción colectiva. Desde los orígenes de la década kirchnerista, los partidos de oposición no han logrado constituirse en una alternativa viable de poder en términos electorales ni programáticos. Dominados por intereses de corto plazo y orientando sus acciones según los dictados de las encuestas de opinión, las

oposiciones permanecen, hasta la fecha, disgregadas. El empresariado carece de una asociación de tercer grado que represente los intereses del capital en su conjunto. El caso del empresariado rural reviste especial relevancia. Tradicionalmente disgregado, solo pudo resolver sus problemas de acción colectiva cuando un decreto del gobierno, la Resolución 125, afectó gravemente los intereses de la totalidad del sector. Resulta preocupante que el campo, nuevamente posicionado como la locomotora del desarrollo argentino, sea todavía un sector depositario de viejos prejuicios ideológicos que impiden una mejor articulación institucional de sus intereses.

5. EL ECLIPSE DEL PLURALISMO POLÍTICO

En su estudio clásico de 1971, Robert Dahl estableció que la participación no puede ser el único criterio para juzgar las credenciales democráticas de un régimen. Para tomar el té de la poliarquía se requieren dos invitados: participación y oposición.¹¹ Se trató de un giro conceptual clarividente. En efecto, después del colapso del imperio soviético, la democracia se ha vuelto el único principio de legitimidad disponible para los gobernantes; es, en términos de John Dunn, “el esperanto moral del mundo moderno”. Como le gusta señalar a Adam Przeworski, aun aquellos regímenes con las credenciales

11 Al respecto resultan elocuentes las palabras de Ortega y Gasset (1985 [1930]: 70-71): “El liberalismo –conviene hoy recordar esto– es la suprema generosidad: es el derecho que la mayoría otorga a las minorías y es, por tanto, el más noble grito que ha sonado en el planeta. Proclama la decisión de convivir con el enemigo; más aún, con el enemigo débil. Era inverosímil que la especie humana hubiese llegado a una cosa tan bonita, tan paradójica, tan elegante, tan acrobática, tan antinatural. Por eso, no debe sorprender que prontamente parezca esa misma especie resuelta a abandonarla. Es un ejercicio demasiado difícil y complicado para que se consolide en la tierra. ¡Convivir con el enemigo! ¡Gobernar con la oposición! ¿No empieza a ser ya incompatible semejante ternura? Nada acusa con mayor claridad la fisonomía del presente como el hecho de que vayan siendo tan pocos los países donde existe la oposición”.

democráticas más dudosas –desde la Alemania soviética hasta la dictadura comunista de Corea del Norte– se complacen en ataviarse con ese adjetivo. Con el fin de revivir periódicamente el mito del pueblo soberano, celebran elecciones. Sin embargo, un régimen electoral no equivale a un régimen democrático. Las elecciones deben ser libres, limpias, competitivas y –esto resulta más relevante en democracias no consolidadas– decisivas: deben dar una instrucción clara a ganadores y perdedores, y esa instrucción debe ser obedecida. La celebración de elecciones es compatible con lo que Dahl denominó “hegemonías participativas” –régimenes sin oposición, pero con alto grado de participación– y fenómenos para los que la ciencia política moderna ha acuñado distintas etiquetas: “régimenes híbridos”, “democracias iliberales”, “autoritarismos competitivos”.

Podría escribirse una historia de las historias que han interpretado la Argentina en clave de la larga serie de hegemonías fallidas que componen su trayectoria. En 1978 Natalio Botana escribió:

Aun a expensas de violentar la historia e incurrir en una rutinaria generalización sociológica, estos rasgos marcarían el perfil político argentino del modo siguiente: el control a la oposición; la ausencia de rotación pacífica en el ejercicio del poder; el predominio de las estrategias de conflicto sobre las estrategias de reconciliación; el uso de las instituciones, en tanto instrumentos manipuladores, y la pérdida de altura constitucional; el estilo excluyente frente al adversario que determina el sentido de la derrota y de la victoria; el aumento permanente de la centralización estatal, correlativa con la erosión de las reservas de autonomía regional y de pluralismo social.¹²

Sin embargo, en los intersticios de esta larga sucesión de pretensiones de unanimidad se filtró la esperanza de construir un

12 Botana (1978: 42).

sistema político pluralista. En un mensaje pronunciado luego de la aprobación de la reforma política de 1912, Roque Sáenz Peña declaró: “Considero que los grupos gobernantes son tan legítimos como los grupos de oposición”.¹³ Luego de la larga noche del régimen militar, la esperanza del pluralismo despuntó nuevamente en las expectativas de millones de argentinos. Juan Carlos Torre las recordó recientemente al citar sus propias palabras en ese entonces:

La reciente campaña electoral no se jugó en el plano de los programas de gobierno sino que tuvo por eje visiones rivales de la convivencia política. Ganó aquel que prometía un orden político para un país en disgregación, la amistad cívica frente a la arrogancia de los ganadores de siempre y fue esa promesa, la de un país habitable y decente en el marco del Estado de derecho, la que movilizó el voto de una mayoría.¹⁴

La promesa de 1983 fue la promesa del pluralismo, de que la Argentina emprendería, de una vez por todas, el gran aprendizaje político de Occidente: el cese de la aniquilación mutua en nombre de banderías políticas y la convivencia en lo que John Rawls ha denominado un “consenso superpuesto”. Ese liberalismo político instintivo, que aflora después de las guerras civiles y que bien podría haber emergido después de la experiencia fratricida que entonces se clausuraba, no arraigó en la Argentina.

La fragmentación de los partidos políticos dio pie al surgimiento de una nueva fuerza hegemónica que decidió, en una nueva edición de una historia plagada de intentos refundacionales, abominar de todo lo ocurrido en la década anterior. Sólidamente implantado en los sectores populares, el kirchnerismo supo conquistar a buena parte de las capas medias con un dis-

13 Sáenz Peña, 1915, citado en Botana y Gallo (2013).

14 Torre (2013).

curso que se nutría, por un lado, de la tradición unanimista del peronismo clásico y, por el otro, de consignas y políticas públicas hábilmente extraídas del ámbito de la centro-izquierda. Consolidó así, desde el vértice del aparato estatal y amplificado por un aparato mediático propio, un discurso político de fuerte arraigo en vastos sectores de la población.

6. EL RETORNO DE UN ESTADO AUSENTE

Una de las ideas más repetidas durante la década kirchnerista ha sido la denominada recuperación del Estado. Luego de la retirada estatal de los noventa, la administración Kirchner hizo gala de la puesta en forma del aparato estatal. Con un gasto público que superó los 50 puntos del PBI (y una presión fiscal de 41,7) la Argentina cuenta –independientemente de su extensión y población– con uno de los Estados más grandes de la región. Sin embargo, se ha tornado evidente que el nivel de gasto y la presión fiscal distan de traducirse en bienes públicos de calidad. La métrica de la evidencia es cruel: las cincuenta y una muertes que dejó el accidente ferroviario de la estación Once el 22 de febrero de 2012; la veintena de muertes de la ola de saqueos de diciembre de 2013; las ochenta y nueve muertes provocadas por una inundación en La Plata el 2 de abril de 2013; las rebeliones policiales que pusieron al orden político en suspenso durante casi un mes.

La expresión “Estado ausente” es un eufemismo que viene a cubrir la ausencia de una perspectiva analítica sobre el Estado. El Estado no es un ente con capacidad de volición propia: como muestran Pablo Spiller y Mariano Tommasi, las políticas públicas son el resultado de la interacción estratégica entre actores políticos y sociales que operan en un determinado contexto institucional.

La Argentina ha vuelto a tener un Estado grande, presente y también –para utilizar una expresión de Borges– infinitamente

molesto. Pero se trata de un aparato estatal ineficiente, atravesado por serios problemas de coordinación entre agencias y niveles de gobierno, y crecientemente colonizado por grupos de presión. La imagen no es nueva: hace cuarenta años Guillermo O'Donnell describió la crisis política de la Argentina en términos de un Estado que, sucesivamente cooptado por intereses económicos en pugna, bailaba al compás de la sociedad civil. Luis Alberto Romero lo expresa con ironía: “Nuestro deporte nacional es organizarnos en corporación para mojar nuestro pan en la salsera del Estado”.¹⁵

Hoy, el Estado argentino enfrenta el desafío de ser autónomo del gobierno. Ello implica una tarea que es difícil aquí y en cualquier parte: la construcción de burocracias profesionalizadas e imparciales que provean bienes públicos de manera no clientelar. La reforma de las administraciones públicas siempre enfrenta el riesgo de reversión, pues se trata de aparatos con fuertes tendencias inerciales y gran vulnerabilidad a la politización. Cómo generar instituciones imparciales que implementen políticas públicas universalistas en un mundo de actores políticos autointeresados; cómo reconstruir un Estado que ha sido el botín de guerra de sucesivos grupos que ocupan el poder: he ahí la cuestión.

7. CULTURA POLÍTICA, PROGRESISMO Y POPULISMO

El concepto de *cultura política* está pasado de moda entre los practicantes de la ciencia política moderna, a un punto tal que se ha convertido en una verdadera antigualla. Sin embargo, una definición minimalista de cultura política como marco cognitivo que filtra y organiza las percepciones acerca de la realidad política resulta apropiada para el análisis.

15 Romero (2013: 88).

Si existe un dato a subrayar de la cultura política bajo la década kirchnerista, es la fuerte polarización que tiñó la discusión pública. Antes que un dato de la sociedad, la polarización política fue el producto de una estrategia deliberada comandada desde el vértice del poder. Javier Corrales ha mostrado que, en ciertas condiciones y bajo una determinada distribución de preferencias políticas, la polarización es una estrategia gubernamental que tiene réditos electorales significativos.¹⁶ Sin embargo, una vez que esta estrategia se implementa, afinsa en ciertos sectores de la sociedad y se amplifica a través de los medios masivos. El kirchnerismo reactivó un clivaje que muchos creían definitivamente sepultado después de la vuelta de la democracia y que había organizado la política argentina durante la segunda mitad del siglo pasado: la oposición denodada entre peronismo y antiperonismo. La vuelta de la democracia, la estabilización de la moneda y, sobre todo, el ecuánime fracaso, en distintos grados, tanto de gobiernos no peronistas –Alfonsín, De la Rúa– como peronistas –Menem– parecían haber eliminado esta dicotomía; el kirchnerismo, en tanto revivió aspectos discursivos del peronismo clásico, la reactivó con inesperado éxito. Escenas que el imaginario colectivo recordaba como parte de un pasado lejano –la división de familias, la terminación de amistades, la negación de saludos– volvieron a poblar el cuadro de la sociabilidad política argentina.

La última ola de polarización política tuvo rasgos novedosos. En particular, la discusión pública experimentó una seria degradación y asumió contornos bastante precisos. Pasó a ser común el uso de falacias no formales: la falacia *ad hominem* es de uso habitual en la discusión política, pero la novedad consistió en su particular legitimación. De manera casi inadvertida, comenzó a parecer evidente que los argumentos debían ser juzgados por la identidad de quien los enunciaba y, más precisamente, por lo

16 Corrales (2011).

que habían hecho, dicho o dejado de hacer durante gobiernos previos. La prueba de que esta manera de pensar arraigó hondo fue la sorpresa que generó la negativa de la ensayista Beatriz Sarlo a entrar en este juego perverso en la principal trinchera televisiva del oficialismo.

La constelación progresista se compone de una larga galería de bestias negras: palabras como “libertad”, “república”, “progreso” y “esfuerzo individual” parecen haber sido erradicadas del vocabulario político de los argentinos, deformadas y condensadas en una sola palabra, “neoliberalismo”, al tiempo que el polo kirchnerismo-progresismo se encarga de salvar los aspectos menos oprobiosos de la tradición liberal y de conjugarlos –sobre todo en el plano discursivo– con la tradición nacional-popular. Pensar con etiquetas es, en efecto, un oxímoron, pero se ha tornado habitual en la discusión política cotidiana. El movimiento hacia la unanimidad y la condena de las desviaciones de la ortodoxia –debidamente identificadas con palabras precisas– encierran inequívocas reminiscencias: como el *newspeak* de Orwell, los nuevos lugares comunes fueron simplificando y galvanizando el lenguaje político, reducido a un conjunto discreto y breve de etiquetas. Como apuntó este autor en un famoso ensayo sobre la influencia deletérea de la política en el idioma: “Pensar con claridad es un primer paso necesario para la regeneración política”.

Desde las revoluciones liberales se reconoce que el Estado no puede sancionar una moral: el kirchnerismo no lo hizo de manera directa –resulta extraño pensar cómo podría hacerse eso–, pero lo hizo de manera más efectiva, sancionando un lenguaje y una particular visión de la historia. Dos analistas perspicaces de la dimensión cultural de la última década apuntan que

lo que pasó en la Argentina fue invisible para casi todos, pero increíblemente eficaz en su erradicación metódica de la razón, la libertad y la curiosidad en la discusión pública, que terminó

invadiendo hasta el último rincón de la vida privada de sus víctimas. Lo que pasó fue el progresismo.¹⁷

El progresismo, etiqueta licuada que comenzó por ser un eufemismo para referirse a la centro-izquierda, y que campeaba en muchos sectores de la Argentina –docentes, empleados estatales, cuentapropistas– fue institucionalizado por el aparato de propaganda del gobierno. El progresismo cree, por lo general, en la expansión de derechos como una meta de política pública, pero no registra ningún parecido de familia con la vieja idea de progreso, centrada en cómo conciliar los principios de la libertad y el orden.

El progresismo argentino es, por su arrogancia, una forma de elitismo. Una de sus múltiples manifestaciones consiste en una concepción especialmente perversa de lo público. Quienes se proclaman sus defensores entienden mal, por lo general, las condiciones para la provisión de bienes públicos de calidad razonable. La primera de ellas es un bien público de segundo orden: el de un orden social predecible que permita a los individuos interactuar en libertad y planificar su futuro. El progresismo se complace en la ruptura reiterada del orden público. Desde luego, la protesta es un derecho constitucional. Pero en la cosmovisión progresista los bienes públicos pueden ser maniatados porque los individuos no perciben, o no quieren percibir, el lazo entre la contribución fiscal, el respeto y la calidad de su provisión. Lo público es, sencillamente, algo de lo que todos echan mano y que está allí para ser tomado. Tomar espacios “poniendo el cuerpo” es una imagen habitual que se repite ante cualquier conflicto. Una sala de teatro alternativo arruinada por el vandalismo de sus propios ocupantes, un colegio secundario de élite que ha sido tomado puntualmente todos los años desde 2006, tierras ocupadas al sur de la ciudad de Buenos Aires. Síntomas de una suerte de pretorianismo vocacional que, como un ritual,

17 Raffo y Noriega (2013: 150).

se transmite de generación en generación: aunque los beneficios obtenidos sean, en todos los casos, nulos, nadie puede escapar al ritual iniciático de romper la maquinita. En efecto, la Argentina es el país latinoamericano en el que los ciudadanos tienen una mayor propensión a protestar.

El progresismo que ha afincado en nuestro país es, además, intolerante. En él encarna el sueño rousseauiano de la república monista. Esta cosmovisión supone que la democracia permite arribar a las soluciones correctas a los problemas sociales y políticos; la solución correcta puede ser divisada por la clarividencia de uno o más agentes: el líder, la vanguardia o la figura mítica del pueblo. El populismo se sostiene sobre la tesis epistémica de que el pueblo soberano, encarnado en un líder, es el agente privilegiado capaz de vislumbrar las decisiones correctas. Si una porción de la ciudadanía disiente, se compone de idiotas o de conspiradores a los que, siguiendo la célebre indicación de Rousseau, hay que “obligar a ser libres”. La tesis epistémica se complementa, pues, con una tesis moral: la imagen de un pueblo “puro” perpetuamente amenazado por una élite “corrupta”, el antipueblo, que, por definición, debe ser excluido de las fronteras de la comunidad política. Para el populismo, el pueblo nunca denota la totalidad del pueblo sino solo aquellos que se pliegan al delirio de la unanimidad: la buena gente.

Saludablemente, las teorías monistas de la democracia fueron dejadas de lado tras las experiencias totalitarias: emergió entonces la idea de que la democracia no puede ser otra cosa que un sistema institucional para solucionar conflictos sin derramar sangre. Estos conflictos no son una anomalía sino el resultado de lo que John Rawls llamó “el hecho del pluralismo”. En consecuencia, no extraña la ceguera del progresismo argentino ante la dictadura cubana o su defensa de los hechos de represión estatal en Venezuela: cuando se tiene la convicción de que el espacio sociopolítico está irremediabilmente galvanizado entre dos polos que son objeto de evaluaciones normativas contrarias, distinciones teóricas básicas

como la diferencia entre democracia y dictadura, entre Estado y gobierno, entre protesta y represión comandada desde el vértice del Estado, pierden toda razón de ser.

En su esencia normativa, el populismo es contrario a las premisas de una democracia pluralista, calificada por una constitución y el imperio de la ley. La democracia monista impone un “bien común” divisado desde la atalaya de una presunta superioridad moral y epistémica sobre las minorías disidentes. La democracia pluralista se limita a canalizar el conflicto dentro de un conjunto de instituciones; posibilita compromisos que no produzcan perdedores ni ganadores absolutos y ofrece a los perdedores parciales de hoy la promesa de alternancia de políticas públicas en el tiempo.

8. NUESTRA CONCEPCIÓN DE LA DEMOCRACIA

El término “democracia” quizás sea el paradigma de lo que Walter Gallie ha denominado “conceptos esencialmente disputados”. Las mayores controversias políticas en la región consisten en debates en torno a concepciones rivales de la democracia. Una de ellas es la que acabamos de delinear: la discusión entre concepciones populistas de filiación monista y concepciones republicanas de filiación pluralista.

En un plano positivo, nuestra concepción de la democracia excede las definiciones minimalistas, que la reducen a la celebración de elecciones libres y limpias, para utilizar la expresión habitual. No obstante, la concepción minimalista es necesaria. La democracia es, en términos históricos, un fenómeno exótico. De hecho, como ilustran los análisis de John Dunn, hasta el siglo XVIII, fue considerada una mala palabra.

La importancia de la concepción minimalista reside en que las elecciones son el único medio efectivo que poseen los ciudadanos para deshacerse de los malos gobiernos. Adam Przeworski

estimó que, en toda la historia de los gobiernos representativos, los oficialismos ganaron un ochenta por ciento de las veces que se presentaron.

Nuestra concepción de la democracia se apoya en el minimalismo, pero se aloja en una concepción más amplia del orden político. Francis Fukuyama ha precisado sus componentes, que son conceptual y empíricamente distintos de la democracia minimalista: (1) un Estado fuerte, capaz de proveer bienes públicos esenciales; (2) el imperio de la ley, que garantiza que las acciones de gobernados y gobernantes se encuentren sometidas a reglas imparciales, estables y prospectivas; y (3) la rendición de cuentas, que implica un adecuado sistema de incentivos que minimice los problemas de riesgo moral que están presentes en toda relación de agencia.

9. ¿HACIA UN ORDEN DE ACCESO LIMITADO?

A la proliferación de la violencia social y la mala calidad de los bienes públicos se sobreañaden el problema del narcotráfico y la proliferación de grupos con capacidad de violencia que disputan la soberanía estatal. Violencia, presión fiscal excesiva, mala calidad de los bienes públicos y un sistema político y económico poco competitivos forman las notas distintivas que nos llevan a describir a la Argentina como un ejemplar de lo que Douglass North y sus colaboradores denominan “órdenes de acceso limitado”.

Las teorías modernas del desarrollo postulan una estrecha interrelación entre los problemas del desarrollo económico y los del desarrollo político. Así como la economía describió hace décadas el fenómeno de las trampas de pobreza, inspirada por un vasto tapiz de Estados fallidos, la ciencia social moderna ha comenzado a describir el fenómeno de las trampas de violencia. El diez por ciento de los regímenes del planeta, definidos como

períodos de estabilidad política en un país sin sucesión violenta, solo dura, en promedio, un año; el cincuenta por ciento, unos ocho años.

Los órdenes sociales son grandes configuraciones político-económicas que difieren en la tecnología que utilizan para resolver el problema de la violencia. En un orden de acceso limitado, las élites político-económicas lo solucionan mediante la extracción de rentas y el sostenimiento de altas barreras de entrada a la actividad política y económica. La mayoría de las instituciones requiere la autorización estatal para existir. Este tipo de órdenes constituye a nivel planetario la categoría más frecuente de arreglo político-económico. Por el contrario, los países desarrollados son órdenes de acceso abierto, en los que el pluralismo social y organizativo es casi irrestricto, las organizaciones no dependen de sus ocupantes sino que son perpetuas, el imperio de la ley se ha extendido más allá del círculo cerrado de las élites, y la lógica de la competencia –la destrucción creativa de Schumpeter– ha desplazado casi por completo a los oligopolios políticos y económicos.

La trayectoria macroeconómica de la Argentina en el largo plazo ha sido decepcionante. De acuerdo con Roberto Cortés Conde, en el período 1875-1913, la Argentina creció a una tasa anual del 3,6%, mientras en Alemania, Francia e Italia la tasa de crecimiento rondaba el 1%, y México y Chile arañaban el 2%. El salario real duplicaba el de Italia. Luego el crecimiento disminuyó y, entre 1970 y 1989, la tasa llegó a ser negativa (-1,87%). En la segunda mitad del siglo XX, la declinación económica de la Argentina se hizo evidente. Hoy la Argentina es un país de ingreso medio; se ubica entre el 17% de los países más ricos del planeta. Como apunta un reciente trabajo de José María Fanelli, el argentino promedio vive mejor que ocho de cada diez personas que habitan en el planeta. A pesar de ello, como ocurre con buena parte de América latina, es difícil que pueda salir de la trampa de los países de ingreso medio. El panorama es peor si se

incorporan otras dos variables clave: la distribución del ingreso y la estabilidad macroeconómica. Si hacia 1975 el coeficiente de Gini era de 35 puntos, hoy la Argentina ocupa, a pesar de una reducción moderada en la última década, con un Gini de 49,6, el puesto 51° en términos de distribución del ingreso. La pobreza escaló al compás de las sucesivas crisis macroeconómicas, y alcanzó al 50% de la población en el pico de las crisis terminales de la hiperinflación y de la convertibilidad.

La trayectoria política de la Argentina no ha sido menos decepcionante que su trayectoria económica. A principios del siglo XX, el país estuvo a punto de convertirse en un orden de acceso abierto. Por una serie de motivos, no pudo completar esta difícil transición. Experimentó shocks económicos adversos y una creciente polarización política que culminaron en el primer golpe a la institucionalidad democrática. El peronismo catapultó luego al poder a un nuevo grupo político-económico que atentó contra los intereses de la vieja élite; la reacción adversa fue tal que el país se sumió en un perverso juego de vetos mutuos que degeneró, al cabo, en una espiral de violencia. La vuelta de la democracia encontró un Estado exangüe y con poca capacidad de respuesta a los problemas sociales que se habían gestado, algunos de manera casi imperceptible, a lo largo del tumultuoso curso del siglo pasado. El siglo XXI despuntó con un nuevo proyecto hegemónico que, luego de restaurar el bien público del orden social, exhibió los problemas típicos del populismo económico y político que lo llevaron a abandonar a la fuerza su propia voluntad de poder.

Seis golpes de Estado durante el siglo XX, la creciente falta de respeto por la Constitución, el oportunismo de los actores políticos que colonizaron el aparato estatal extrayendo el máximo beneficio en el menor plazo, y, finalmente, la violencia fratricida: todo ello convierte la queja republicana casi en un lamento exquisito e inútil. Desde una perspectiva menos pesimista, la Argentina es una democracia joven. En 1989 el país presenció una escena inédita desde 1916: un presidente saliente entregó

el bando presidencial a un presidente entrante de otro color político. Desde entonces, la consolidación de la democracia es un hecho incontrovertible. A pesar del vals esquizofrénico de sus políticas públicas, la Argentina ha resuelto con éxito la cuestión del régimen. En consecuencia, resta transitar la difícil senda de la calidad institucional.

10. AGENDA PARA LA REPÚBLICA

Trampas de pobreza, trampas de ingreso medio, trampas de violencia, trampas sociales. Este lenguaje no es arbitrario: revela la enorme dificultad para reformar instituciones. Si existe algún consenso dentro del variopinto paisaje de las ciencias sociales modernas es que las instituciones tienden a la inercia. Los sistemas institucionales generan intereses creados; esos intereses son de actores concretos, individuales o colectivos, que persiguen el mantenimiento del *statu quo*. Fukuyama presenta el problema en los siguientes términos:

Construir una institución no es como construir una represa hidroeléctrica o una red de caminos. Requiere un enorme trabajo persuadir a la gente de que el cambio institucional es necesario en primer lugar; construir una coalición favorable al cambio que pueda superar la resistencia de los actores que se benefician del viejo sistema, y luego condicionar a los individuos para aceptar los nuevos comportamientos como una rutina esperable. Muchas veces, las instituciones formales deben ser complementadas por cambios culturales; por ejemplo, la democracia electoral no funcionará correctamente si no existe una prensa independiente o una sociedad civil bien organizada para vigilar la honestidad de los gobernantes.¹⁸

18 Fukuyama (2011).

Rothstein muestra que el grado de confianza interpersonal –de capital social– exhibe una alta correlación con el grado de confianza en un subconjunto particular de las instituciones democráticas: las encargadas de la implementación de políticas públicas, las fuerzas de seguridad, las cortes, las burocracias. Es la implementación de políticas imparciales la que habilita altos niveles de confianza interpersonal. El problema, desde luego, consiste en determinar las condiciones bajo las cuales individuos con motivos autointeresados crearían instituciones universalistas. En ausencia de altos niveles de cooperación interpersonal, la creación de este tipo de instituciones constituye un dilema social de segundo orden, porque supone precisamente aquello que falta. El corolario es evidente: la mayoría de las recomendaciones para la creación de cuerpos burocráticos imparciales y libres de corrupción equivale, entonces, a recomendar salud sin un remedio adecuado. El panorama es aún más sombrío: una vez establecidas, existen razones para conjeturar que las instituciones universalistas son débiles. Si cada grupo persigue su propio interés ¿qué los movería, en efecto, a defender instituciones que no favorecen a nadie?

Cuando los problemas son sistémicos, es difícil identificar puntos de entrada o variables individuales que puedan oficiar como plataforma para el cambio. El primer paso es un diagnóstico adecuado. Aunque el de este ensayo parezca severo, no todas son razones para el pesimismo. Países que hoy son universalmente considerados como ejemplos de convivencia social y buen funcionamiento de las instituciones democráticas estuvieron, por largos períodos, inmersos en trampas sociales. La experiencia histórica muestra que en estos casos los cambios son difíciles, pero no imposibles. A mediados del siglo XIX, los Estados Unidos fueron la primera democracia que hizo uso extensivo del patronazgo –la utilización política del empleo público–; como muestra Fukuyama, recién después del New Deal se logró consolidar una administración pública moderna y profesionali-

zada. En 1918, Finlandia enfrentó una cruda guerra civil. Entre el siglo XV y el siglo XIX, Suecia y Dinamarca pelearon diez guerras. En la primera mitad del siglo XX –comenta Rothstein–, la administración pública de Suecia era percibida como corrupta y las conflictivas relaciones entre trabajo y capital paralizaban regularmente al país. Sin embargo, estos países pudieron superar con éxito las trampas sociales en las que se encontraban. Quizás la rotación en el poder ofrezca una ventana de oportunidad para introducir un conjunto de reformas necesarias. Pero, desde luego, las alternativas electorales deben convertirse en alternativas de gobierno.

11. ESTE LIBRO

El resto de este ensayo se organiza del siguiente modo. El capítulo 2 presenta los fundamentos teóricos del subdesarrollo institucional argentino: formula precisiones sobre el concepto de institución, pasa revista a las teorías contemporáneas del desarrollo institucional y, a partir de ellas, presenta una narrativa analítica de la trayectoria histórica argentina. El argumento que allí se despliega no es novedoso: la Argentina ha experimentado un largo proceso de decadencia institucional. El capítulo ofrece una redescrición de este proceso en términos de las teorías modernas del desarrollo político y argumenta que el país está estancado en lo que North y sus colaboradores definen como un orden de acceso limitado.

El capítulo 3 ofrece la descripción de los principales conceptos normativos que orientan el análisis: luego de un vuelo de pájaro por los ideales de la tradición republicana, actualiza sus conceptos clave en un lenguaje teórico que pone el foco en cuestiones de diseño institucional. El capítulo 4 se centra en la contrafigura de la tradición republicana: el populismo. Allí se traza el derrotero de la teoría populista de la democracia, se dis-

cute la teoría contemporánea del populismo y se afirma que la teoría y la práctica del populismo están atravesados por fuertes tensiones internas de difícil resolución; finalmente, el capítulo ilustra la persistencia de la tradición plebiscitaria en la Argentina. El capítulo 5 resume el estado del arte politológico sobre un conjunto de instituciones del país. El capítulo final, a modo de epílogo, formula un conjunto de tareas que, no por obvias, resultan menos importantes para la construcción de una democracia republicana.

