

LAS CAUSAS DE LA DECADENCIA ARGENTINA EL ESTADO COMO BOTIN DE GUERRA DE LA LUCHA POLITICA, Y LA SOBREVALUACION CAMBIARIA. REMEDIOS

(Primera parte)

Por Eduardo R. Conesa

RESUMEN

Las causas del atraso económico argentino en el último medio siglo han atraído la curiosidad de gran cantidad de observadores e investigadores en economía y ciencias sociales, pero hasta ahora las explicaciones no han sido satisfactorias. La investigación a fondo del fenómeno es pertinente porque existe un clamor en la sociedad argentina que exige un mejor nivel de vida que la dirigencia de los últimos sesenta años no ha sabido entregar.

PALABRAS CLAVES

ECONOMÍA – ESTADO – POLÍTICA

CAUSES OF ARGENTINA'S DECLINE: THE SPOIL'S SYSTEM FOR THE APPOINTMENT OF PUBLIC SERVANTS AND THE EXCHANGE OVERVALUATION. REMEDIES.

(Part one)

By Eduardo R. Conesa

SUMMARY

Though the reasons for Argentina's economic failure to keep up with world development in the last half century have attracted the curiosity of many observers and researchers on both, Economics and Social Sciences, the explanations provided up until now, were not satisfactory enough.

The full research on this phenomenon is relevant because the Argentine society is strongly requiring for better standard of living, which, so far politicians have not been able to deliver.

KEY WORDS

ECONOMY – STATE - POLICY

LAS CAUSAS DE LA DECADENCIA ARGENTINA EL ESTADO COMO BOTIN DE GUERRA DE LA LUCHA POLITICA, Y LA SOBREVALUACION CAMBIARIA. REMEDIOS

Por Eduardo R. Conesa*

I.-INTRODUCCION

Las causas del atraso económico argentino en el último medio siglo han atraído la curiosidad de gran cantidad de observadores e investigadores en economía y ciencias sociales, pero hasta ahora las explicaciones no han sido satisfactorias. La investigación a fondo del fenómeno es pertinente porque existe un clamor en la sociedad argentina que exige un mejor nivel de vida que la dirigencia de los últimos sesenta años no ha sabido entregar. Además hay plena conciencia social en el sentido de que las generaciones que nos precedieron vivían mejor, comparando con otros países, no obstante los adelantos de la ciencia universal en la segunda mitad del siglo veinte. A principios de la centuria pasada poblaciones de todo el mundo querían inmigrar a la Argentina. Hoy los nietos y biznietos de esas generaciones inmigrantes quieren emigrar.

Una de las mayores dificultades del estudio de las causas del atraso argentino radica en la interferencia de las preferencias políticas del investigador. Por ello es recomendable que toda persona que estudie este problema se desprenda para esta tarea de toda preferencia a favor de conservadores, radicales, peronistas, socialistas, y también de sentimientos de extrema derecha, de extrema izquierda que aniden en su corazón. Solo así se puede comenzar a entender lo que pasó en nuestro país.

Hasta 1940, de acuerdo a las cifras más autorizadas que hay sobre el ingreso per cápita en todo el mundo, la Argentina (MADDISON, 2005 y FERRERES, 2005), tenía un nivel de vida similar al de Francia y Alemania, aunque debajo del de EEUU Inglaterra y Australia. Es decir que nos encontrábamos entre los países más ricos del planeta. Hoy el nivel de vida argentino es alrededor de la tercera parte del de los cinco países nombrados. Doy por supuesto que las causas de esta decadencia relativa son múltiples y no pretendo presentar una interpretación reduccionista, pero creo sin embargo que podemos adelantar como hipótesis dos causas del atraso: La primera es la organización clientelista del Estado Argentino que es un signo característico de todos los países subdesarrollados y su ausencia es un rasgo saliente de los más avanzados. La segunda consiste en la recurrente sobrevaluación de nuestra moneda, esto último conectado con el cierre de los mercados agrícolas internacionales ocurridos a partir de 1930.

* Investigador permanente del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "A. L. Gioja" y profesor de Economía y Finanzas en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

En primer lugar analizaremos las cifras de nuestro atraso para tomar conciencia de la magnitud del problema y destacaremos luego de qué manera el clientelismo de nuestro Estado ha sido un determinante importante de ese atraso y, finalmente enfocaremos la cuestión de la sobrevaluación del peso como concausa de nuestra decadencia. Anticipamos desde ahora que según las opiniones dominante, las causas de nuestro atraso son muy distintas a las mencionadas en este estudio y en ese sentido se mencionan el "fatal estatismo", la excesiva intervención del Estado en la economía, la falta de seguridad jurídica, la cultura hispánica y católica, o la escasa inversión en activos físicos. Nuestra concentración en dos causas, la ausencia de una meritocracia en el Estado y la sobrevaluación cambiaria, no implica, reitero, reduccionismo ni el descarte de otras muchas concausas de la decadencia argentina, pero pensamos que curado que sea el país de estos dos graves tumores, el cuerpo social estará en condiciones de ir corrigiendo los demás males que nos aquejan por acción misma de las fuerzas de la dinámica social.

Llenando el residuo de Solow

Empezamos primero con el encuadre del caso. Tenemos que hacerlo dentro del acervo de conocimientos hoy aceptados universalmente sobre el desarrollo económico. Los economistas clásicos del siglo XIX atribuían el desarrollo económico principalmente a la acumulación de capital físico, o sea, más fábricas, más tractores, más maquinaria y esto producía un aumento de la producción y en definitiva del desarrollo económico. Esta teoría quedó desacreditada en los años cincuenta por las investigaciones del Premio Nóbel de Economía Robert Solow (SOLOW, 1957) quien hizo un análisis del desarrollo económico de los EEUU entre el período de mil novecientos a mil novecientos cincuenta, y determinó que en el caso de aquél país, el crecimiento económico se debía solamente en un 12,5% a la acumulación de capital físico y en un 87,5% a un factor residual que el llamó "adelanto tecnológico" ¿Porqué esta falencia de la acumulación de capital para explicar el desarrollo económico? En gran medida por la ley de la productividad marginal decreciente, que es una vieja ley de la economía clásica y nos dice, por ejemplo, que si en un campo de mil hectáreas agregamos un primer tractor, el mismo va a tener un gran productividad, pero, si agregamos un segundo tractor, un tercero, un cuarto, a medida que lo vamos haciendo, vemos que el incremento de la producción es cada vez menor en relación al número de tractores, y el aumento de la productividad del último es prácticamente cero. Este es el gran problema que trae la acumulación de capital para explicar el desarrollo económico: la ley de la productividad marginal decreciente. Todo esto es investigado por el Profesor Solow (SOLOW, 1956). Pero su problema es cómo llenar ese enorme residuo del 87%. Así empezaron a surgir las teorías de los economistas tratando de dar contenido al 87% residual. Se han escrito miles de artículos para explicarlo, pero la conclusión mas importante fue determinar que lo que estaba en juego en ese 87% era la acumulación de capital humano, básicamente es la educación y el conocimiento que anida en el cerebro de los seres humanos, cuyo nivel es muy diferente en los distintos países. Ahora bien, El problema es cómo se mide el capital humano. Después de mucha econometría y discusiones (MANKIWI, 1992), se ha llegado a la conclusión que la mejor forma de medirlo es partiendo de la población de un país en edad de asistir a la escuela secundaria y obteniendo el porcentaje de asistencia efectiva a la escuela. Por ejemplo,

un país en el que solo un 5% de los jóvenes de doce a dieciocho años de edad concurre a la escuela secundaria es un país con muy poco capital humano; en EEUU ese porcentaje es del cien por cien. Por supuesto que también se puede utilizar la participación en la educación universitaria y en la primaria, o se puede hacer un promedio de todo. Sin embargo, la que estadísticamente tiene mas impacto es la concurrencia a la escuela secundaria como índice cuantificador del factor educación.

El encuadre de nuestra contribución

Dentro del enorme residuo del 87% de Solow, presentamos en este estudio dos hipótesis que pueden servir para rellenarlo. La primera encuadra en la consabida tesis sobre el capital humano como factor clave pero mas concretamente apunta a explicar a su vez cual es el factor inductivo más importante para la formación de ese capital humano. Esta es la primera parte de nuestra contribución. Pienso que el entusiasmo por la educación y por el estudio, no surgen espontáneamente en todos los pueblos con la misma intensidad. Es mucho mas grande en aquéllos países donde el Estado dá el ejemplo y recluta a sus empleados sobre la base de sus conocimientos. En aquellos donde para entrar en la carrera de funcionario del Estado hay que pasar un riguroso e igualitario examen inicial. En aquellos donde los candidatos a funcionarios son los mejores jóvenes recién graduados de abogados, ingenieros, economistas, médicos, administradores públicos o la profesión de que se tratare. Típicamente entre los 22 y 25 años de edad. Entonces se inicia la carrera administrativa sin nombramientos de favor, ni amiguismo, ni política, ni parentesco con senadores, ni diputados, o ministros, sino en función del esfuerzo, el estudio, la inteligencia y el mérito individuales de los candidatos. A su vez, como el Estado provee alrededor del veinticinco al treinta por ciento del empleo en todos los países, dado que la mayoría de los puestos de trabajo son los públicos, entre ellos por ejemplo los de la justicia, los de los distintos ministerios, el ejército, la policía etc, el impacto de la meritocracia es arrollador. Sostenemos que cuando el Estado da el buen ejemplo en el reclutamiento de su personal, toda la sociedad se entusiasma por la formación de capital humano, por la educación, por el conocimiento y ello posibilita la acumulación. Esta es la esencia de una de la tesis que estamos presentando. Por supuesto, a su vez surge la pregunta acerca de la "causa" de esa legislación tan exigente que reglamente el ingreso a la función pública y la posterior carrera administrativa. La respuesta es que en la historia de algunas naciones, ante determinados peligros, surgieron estadistas clarividentes con poder político que vieron las ventajas institucionales a largo plazo de la meritocracia e instalaron este sistema. Así por ejemplo los reyes de Prusia en el siglo XVIII. También el emperador Meiji en el Japón de fines del siglo XIX y luego en ese país, el mismísimo general Macarthur en 1945 quien opinaba que el régimen militar es en el fondo una meritocracia socialista y por eso, por afinidad profesional, impuso en el Japón una democracia meritocrática civil que actuaba en el interés de la sociedad en su conjunto. En esta tarea fue secundado eficientemente por el primer ministro japonés Shigeru Yoshida (NIXON, 1983, 83) (MANKIWI, 1992). Interesante es al respecto la cita que Richard Nixon, un astuto político conservador hace de un filosofo reformista como Juan Jacobo Rousseau, comentando la democratización anti-clientelística del Japón hecha por Macarthur:

Al enfrentarse con la espinosa cuestión de cómo establecer un sistema político justo, Jean Jacques Rousseau escribió: 'los hombres ... no se gobiernan a sí mismos por ideas abstractas; no se les puede hacer felices si no es forzándolos a serlo y se ha de hacerles experimentar la felicidad para que la amen. Esta es una labor que requiere el talento del héroe...' lo que decía Rousseau era que en las primeras etapas de una nueva sociedad, sus valores han de imponerse desde arriba por algún héroe prudente y con visión. En el caso japonés, Macarthur fue el héroe que hizo sentir la democracia y por lo tanto amarla. (NIXON, 1983, 131)

Debe destacarse también que los numerosos estadistas que gobernaron Inglaterra *circa* 1850 y Estados Unidos *circa* 1883-1900 eliminaron el clientelismo y estableciendo así democracias sustentables.

Cabe tener presente que la idea de democracia meritocrática siempre estuvo en la esencia de esa última nación y sin duda fue la base de su repugnancia al clientelismo y una de las causas de su crecimiento, pues como decía acertadamente la revista The Economist:

"Los Estados Unidos gustan pensarse a sí mismos como la misma corporización de la meritocracia: un país donde la gente es juzgada sobre la base de sus capacidades individuales antes que sus contactos familiares. Las colonias originales fueron asentadas por refugiados de Europa en la cual las restricciones a la movilidad social estaban entrelazadas con la fábrica del Estado, y la revolución americana era en parte una reacción contra el feudalismo. Desde el comienzo los norteamericanos creyeron que la igualdad de oportunidades les daba a ellos una ventaja sobre el viejo mundo, liberándolos de debilitadores snobismos y al mismo tiempo potenciando a cada uno para beneficiarse de las capacidades de toda la población. Ellos todavía lo piensan así. Para estar seguros, los norteamericanos a menudo han traicionado sus magníficos ideales. Los padres fundadores no admitían a las mujeres y a los negros en su república meritocrática. Las elites del país frecuentemente jugaron con el principio aristocrático, así por ejemplo, los brahmins de Boston o, mas flagrantemente, la clase dirigente rural del Sur. Sin embargo, los norteamericanos han sido repetidamente exitosos en vivir con su mejor esencia y hoy día la mayoría de los estadounidenses creen que su país todavía hace un razonable trabajo en la provisión de oportunidades para todo el mundo, incluyendo los negros y las mujeres. En Europa, la mayoría de los pueblos en todos los países, excepto en Inglaterra, la república Checa y Eslovaquia, creen que fuerzas mas allá de su control personal determinan su éxito. En los Estados Unidos solamente el 32% toma esta visión fatalística".¹

El general De Gaulle en la Francia de 1945; el Mariscal Chiang Kai Shek en Taiwán² en el decenio de 1950; el General Park Chung Hee en Corea del Sur en el decenio de los sesentas del siglo XX

¹ The Economist, del 29 de diciembre del 2004 (traducción del autor)- Editorial, London, 2004.

² En Taiwan existe un Poder del Estado de igual jerarquía que el Judicial para velar por la pureza del proceso de selección de los funcionarios públicos. Así el art. 83 de su Constitución dice:

El Yuan de examen es el organismo supremo de examen del Estado y tendrá jurisdicción sobre los asuntos relativos a los exámenes de selección, nombramiento, registro, control de las fojas de servicio, escalafón, salarios, promociones y

impusieron la meritocracia en sus respectivos países. A su vez, la ausencia notoria de una meritocracia estatal nombrada y ascendida sobre bases de una rigurosa competencia que institucionalice el sistema, fomenta el talento y descarta simples criterios de "lealtad" típicos de la clientela partidaria, determinó la caída estrepitosa del Estado Soviético en 1989.

La segunda parte de mi contribución apunta a otra muy importante manera de llenar el residuo de Solow. Dicha manera tiene que ver con el comercio exterior, la apertura de la economía y el tipo de cambio real. Adelantamos aquí que la historia económica del siglo XX registra casos de países que a pesar de tener una acumulación considerable de capital humano como Alemania e Inglaterra retrocedieron económicamente de manera lamentable en el decenio de los años veinte debido a fuertes sobrevaluaciones cambiarias (CONESA, 2006, 28 y 34). Y por otra parte, están los casos de países asiáticos que comenzaron su proceso de desarrollo económico con un capital humano poco significativo, como Corea del Sur, pero con apertura de la economía y tipo de cambio real muy alto y tuvieron un éxito espectacular. Estos hechos nos obligan a plantear la hipótesis del comercio exterior, la apertura de la economía y el tipo de cambio real como factores vitales detrás del desarrollo económico.

II.-CRECIMIENTO DEL PBI PER CAPITA: COMPARACIONES CON ARGENTINA DESDE 1900 HASTA 2004

Antes de entrar de lleno en las cuestiones específicas al impacto del clientelismo y del tipo de cambio real sobre el crecimiento, conviene tener presente la magnitud y las cifras del atraso relativo de nuestro país comparado con otros. Para ello nada mejor que valernos de Gráficos. En el Grafico 1 comenzamos con el crecimiento comparado del PBI per capita entre Argentina, Brasil y Chile partiendo de 1900 y terminando en el 2004 (MADDISON, 1985).

traslados, protección de empleos, recomendaciones, asignaciones familiares, retiro, jubilación y pensión de vejez de los empleados públicos."

Por su parte el art. 85 de la misma Constitución dice:

La selección de los funcionarios públicos se hará por un sistema de exámenes públicos. Los exámenes tendrán lugar en diferentes regiones, con el número de candidatos asignados separadamente para las diferentes y regiones. Nadie podrá desempeñar un cargo público sin ser calificado por examen.

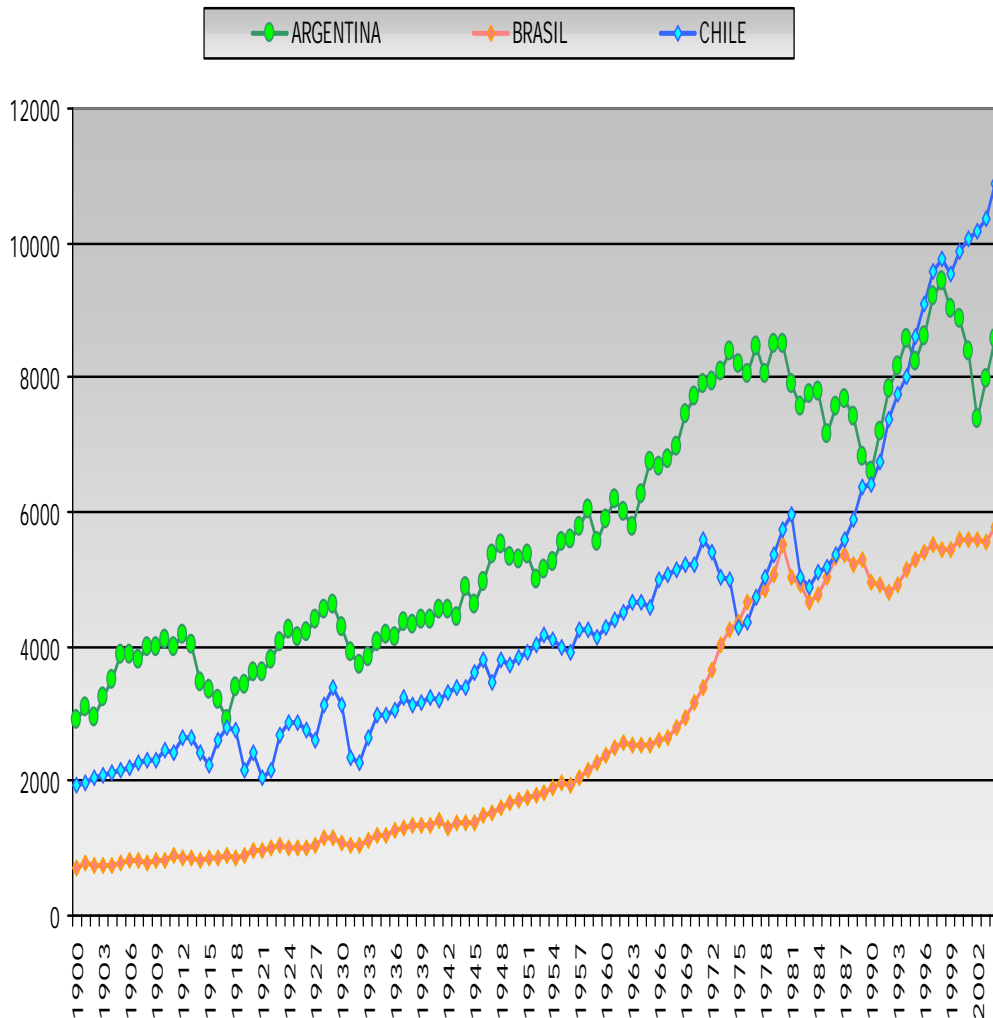
Con respecto a Corea, en un volumen del Banco Mundial titulado *East Asian Economic Miracle*, Oxford University Press, 1991, p. 176, se lee con referencia a la labor institucional del Presidente Park Chung Hee:

Dándose cuenta de la necesidad de una burocracia competente y honesta que lo ayudase a poner a Corea en la jerarquía de los países industrializados, Park reorganizó el servicio civil y reemplazó el spoils system que había gobernado la administración del personal con un sistema basado en el mérito. El control de las actividades de los servidores públicos mejoró y el reclutamiento y la promoción fueron fundados en la capacidad y el desempeño. Se introdujo un sistema de jubilaciones estructurado de manera similar al japonés para alentar a los individuos más brillantes a permanecer en la burocracia. Este plan indujo una aguda competencia entre los burócratas y mejoró la ética del trabajo.

Por lo demás, la idoneidad de los funcionarios públicos de carrera está bien documentada en el libro de Mason, Kim, Perkins, Kim y Cole titulado *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1980. p. 253, 254, 265, y 274, entre otras.

La Argentina tenía en 1900 un nivel de vida cuatro veces más alto que el de Brasil y 50% más elevado que el de Chile. Sin embargo, Brasil recuperó terreno con un crecimiento extraordinario durante los gobiernos militares, bajo la aparente guía inicial de la CIA, desde 1965 hasta 1984. Es sabido que el entonces agregado militar norteamericano coronel Vernon Walters prácticamente dirigió entre bambalinas el golpe de Estado que derrocó al Presidente Joao Goulart en 1964. En 1984 Brasil volvió a la democracia pero su PBI per capita se estancó desde 1985 hasta el 2004. Chile por su parte tuvo un desempeño claramente inferior al de Argentina hasta 1982, a pesar de que el crecimiento argentino fue extremadamente pobre. Pero a partir de 1984 Chile comenzó a crecer en serio. Todavía gobernaba el General Augusto Pinochet quien terminó su gobierno en 1990. Y desde allí los gobiernos democráticos, hasta el 2004, continuaron con excelente desempeño. Ese desempeño superior tiene ya 20 años de duración continuados, lo cual permitió al vecino trasandino superarnos finalmente en PBI per capita hacia 1998.

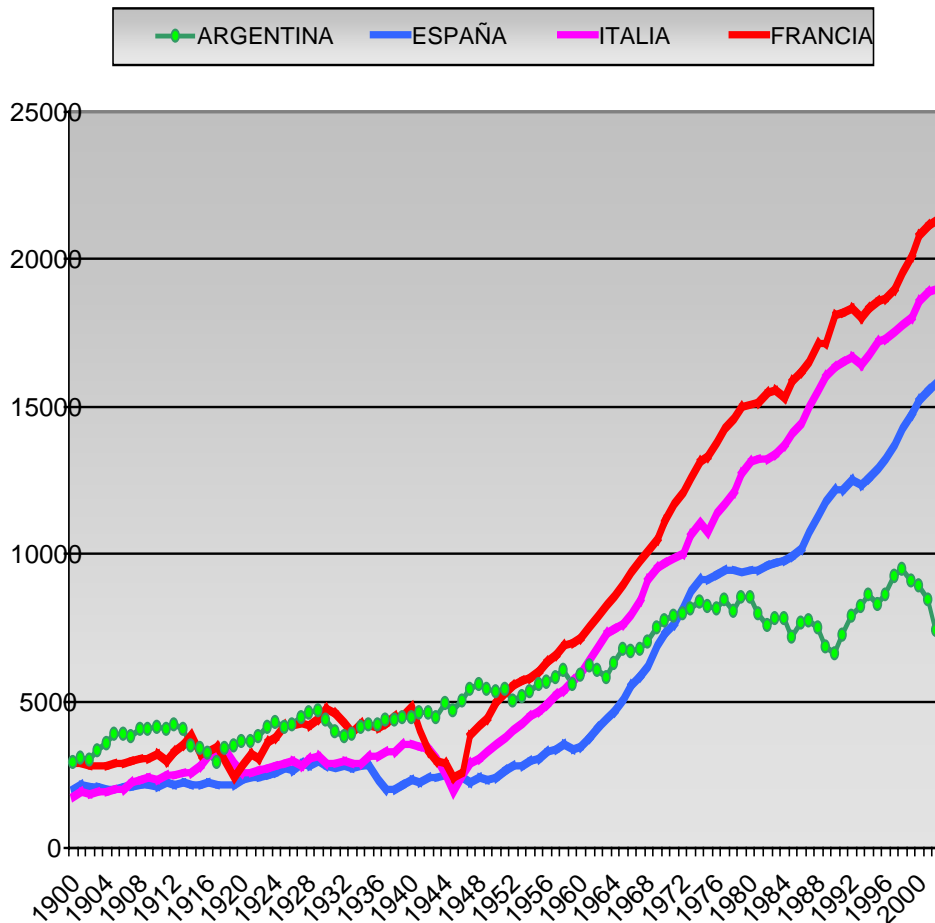
GRAFICO 1
PBI PER CAPITA DESDE 1900 A 2004. ARGENTINA, BRASIL Y CHILE



El quiebre abrupto de la política económica chilena se dio en 1983-84 dentro del gobierno de Pinochet, desde la muy mala economía inicial del general desde 1973 hasta 1982 hasta la excelente luego de 1983, después de que la Argentina se lanzó a la reconquista de Malvinas. Esta guerra valorizó estratégicamente a Chile a los ojos de la NATO. Nuestro vecino allende los Andes comenzó a seguir, a partir de entonces, los consejos estratégicos del Departamento de Estado y de la CIA en materia de política económica, e inauguró así una política de tipo de cambio real alto y finanzas públicas sanas. Así fué que Chile pudo superar ampliamente a la Argentina en el ingreso per cápita *circa* 1998 según puede verse en el Grafico 1 según las cifras de Maddison. Además Chile fue el primer país sudamericano que ingresó al NAFTA, the North American Free Trade Association, lo cual le abrió el enorme mercado norteamericano con lo cual el país podrá consolidar su tasa de crecimiento a largo plazo. Si la Argentina no lleva a cabo una política de crecimiento igualmente inteligente, tendrá serios problemas en el largo plazo con la adhesión de la Patagonia y las provincias andinas del oeste, las que dudarán entre la conducción de Santiago y la de Buenos Aires, ante la evidencia irrefutable de la ineptitud de nuestro actual

sistema de gobierno fundado en el mero clientelismo de asalto al Estado por hordas famélicas de militantes partidarios a la búsqueda del goce rentístico del puesto público prebendario.

GRAFICO 2
PBI PER CAPITA DESDE 1900 A 2004. ARGENTINA, FRANCIA, ITALIA Y ESPAÑA



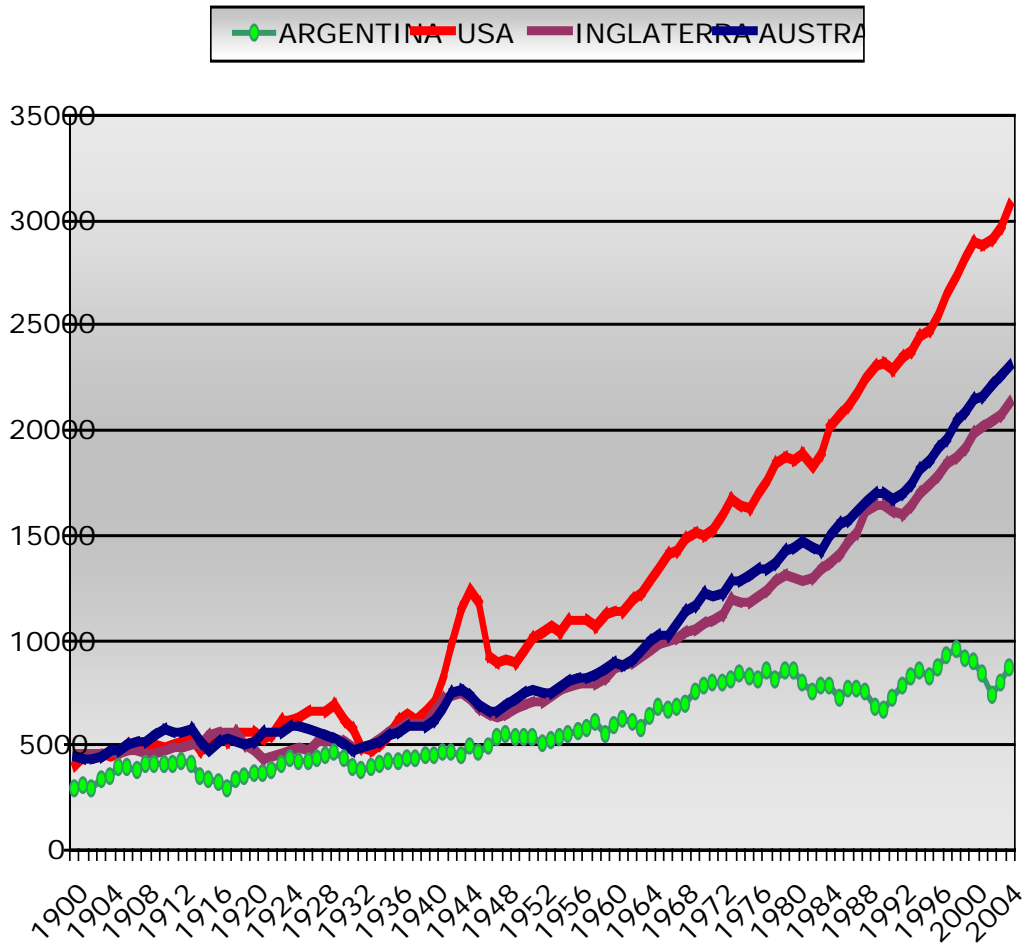
En el Grafico 2 tenemos otra comparación: en este caso de Argentina con tres países latinos de similar nivel cultural, religioso y racial: España Italia y Francia. La Argentina en 1900 tenía un ingreso per capita similar al de Francia y continúa emparejada con este país hasta el año 1940 en el que Francia cae derrotada, pero la gentil tierra de Galia se recupera rápidamente a partir de 1945 y nos alcanza en PBI per capita hacia 1952 llegando en el 2004 a ostentar un PBI per capita tres veces superior al nuestro. Algo similar ocurre con Italia, país que en 1900 muestra un PBI per cápita claramente inferior al Argentino pero que nos alcanza hacia 1960, llegando finalmente al 2004 con un PBI per capita 2 veces y media superior al argentino. Cabe dejar constancia que ambos países, Francia e Italia, crecieron extraordinariamente en la posguerra bajo regímenes completamente democráticos.

Todavía tenemos el caso español, país que recién empieza a crecer extraordinariamente a partir del año 1958 y sigue a fuerte ritmo hasta 1975, durante la autocracia del Generalísimo Francisco Franco. A

mediados de los setenta el PBI per cápita español alcanza al argentino, que había sido menos de la mitad del nuestro en la primeras décadas del siglo XX. Después de aquella fecha se produce la transición democrática que genera un aplanamiento en la curva del crecimiento claramente visible en el Grafico 2. Pero hacia fines del decenio de los ochentas España consiguió entrar al Mercado Común Europeo y el impacto de las instituciones europeas le dió un nuevo impulso al crecimiento español cuyo ingreso per capita en la actualidad es el doble del argentino.

Luego tenemos mas comparaciones aun para convencernos del lamentable estancamiento de nuestro país en el período 1950-2004:

GRAFICO 3
PBI PER CAPITA DESDE 1900 A 2004. ARGENTINA, USA, INGLATERRA, Y AUSTRALIA

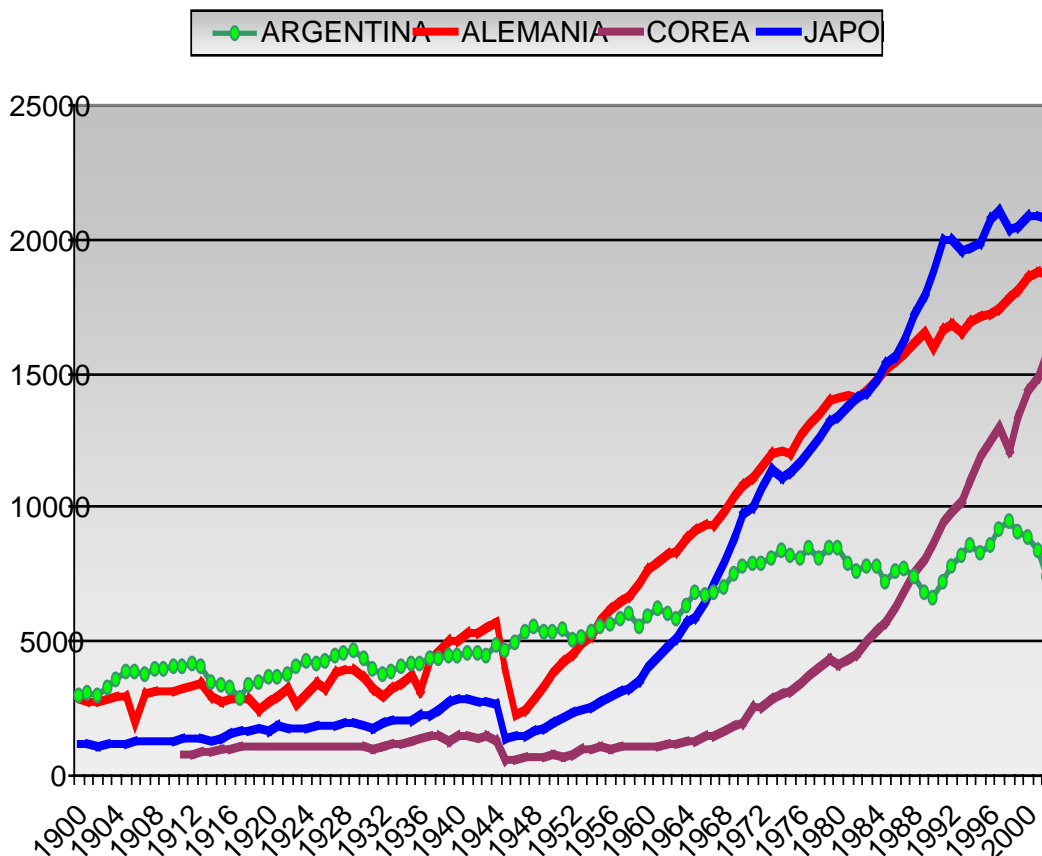


El Gráfico 3 muestra que EEUU, Inglaterra y Australia, siempre tuvieron un nivel de vida más alto que la Argentina, pero la diferencia en año 1900-1940, no era grande. Los cuatro países estaban bastante pegados. Luego EEUU se despegó del grupo durante y después de la segunda guerra mundial y Australia e Inglaterra continúan creciendo a un nivel similar, un poco más alto el australiano que el inglés.

Pero la Argentina queda atrasada hacia el 2004 con un nivel de vida igual a la cuarta parte del estadounidense y la tercera parte del inglés y australiano.

Y seguimos con una última comparación, esta vez con países mas exóticos, lejanos y algo extraños a nuestra cultura: Alemania, Japón y Corea. Los dos primeros tienen ambos una muy fuerte caída en su nivel de vida con motivo de su derrota en la segunda guerra mundial que puede verse en los años 1944-45. Por otra parte los PBI per cápita alemán y argentino fueron muy similares desde 1900 a 1940. Argentina empieza a fracasar después de la segunda guerra mundial con el gobierno del General Perón, que entre otras siguió una política de fuerte sobrevaluación del peso. Alemania por el contrario tuvo un resurgimiento impresionante en esa época acompañada de un tipo de cambio real muy alto. En el Gráfico 4 el crecimiento alemán contrasta fuertemente con la línea argentina que tiende a aplanarse. También puede observarse que Alemania tendió a estancarse en el decenio de los noventa porque debió absorber a Alemania del Este y esto ha tenido un costo importante, y por eso la línea alemana tiende a aplanarse hacia la derecha del gráfico. Además, desde ya adelantamos que por acción de una ley universal de la economía, todos los países cuando llegan a un nivel alto de ingreso per cápita tienden a aminorar su tasa de crecimiento.

GRAFICO 4
PBI PER CAPITA DESDE 1900 A 2004. ARGENTINA, ALEMANIA, JAPON Y COREA



El caso de Japón es paradigmático ya que partiendo de un nivel de vida equivalente a un tercio del nuestro en el año 1900, después de la segunda guerra mundial, tiene un crecimiento realmente notable y en el 2004 nos llegó a superar con PBI per cápita cuatro veces mayor. Y esto se hizo bajo un régimen democrático muy interesante porque fue impuesto a la fuerza por el General Douglas MacArthur con la ayuda del premier Yoshida. Inmediatamente después de ocupar Tokio e instalarse en el gran edificio de una compañía de seguros, el comandante de las fuerzas de ocupación recibió la visita del Emperador. Este le comunicó que él, el Emperador, era el único responsable de todos los crímenes de guerra cometidos porque él dio todas las ordenes y no sus generales y almirantes que solamente las cumplieron. El general norteamericano escuchó pero fusiló a todos los altos mandos militares y, sin embargo, al Emperador no lo tocó. Dictó una nueva Constitución y lo dejó como símbolo de la Nación pero sin poderes de gobierno, traspasando la soberanía al pueblo y estableciendo un sistema democrático, donde gobiernan los partidos políticos. Pero conociendo que los partidos políticos son organizaciones débiles y propensas a ser copadas por mafias y grupos de presión no siempre aptos para la función del bien común, el General estableció, como contrapeso, un sistema de meritocracia estrictísimo para la administración pública japonesa, donde el Primer Ministro de Japón elegido por el voto popular nombra solamente a sus Ministros y Secretarios de Estado, pero no puede nombrar a nadie en la administración pública, excepto cuatro funcionarios del partido ganador de las elecciones. Todos los demás funcionarios del Estado son nombrados por exámenes y ascienden por carrera administrativa. Este sistema, unido a un tipo de cambio real muy alto, también establecido por MacArthur, fue uno de los factores que más contribuyó al crecimiento del Japón de la posguerra y al afianzamiento de la democracia, sistema de gobierno que no estaba en las tradiciones japonesas.

Por último, en el Gráfico 4 tenemos a Corea, país de un nivel de vida realmente paupérrimo hasta el decenio de los sesenta del siglo XX. Sin embargo a partir de 1961 siguió una política del tipo de cambio alto y de meritocracia en la administración pública bajo la Presidencia (1961-1979) del General Park Chung Hee, apoyado por Estados Unidos. Y tuvo también un crecimiento espectacular desde 1961 al 2004, al punto que ahora nos duplica en PBI per cápita.

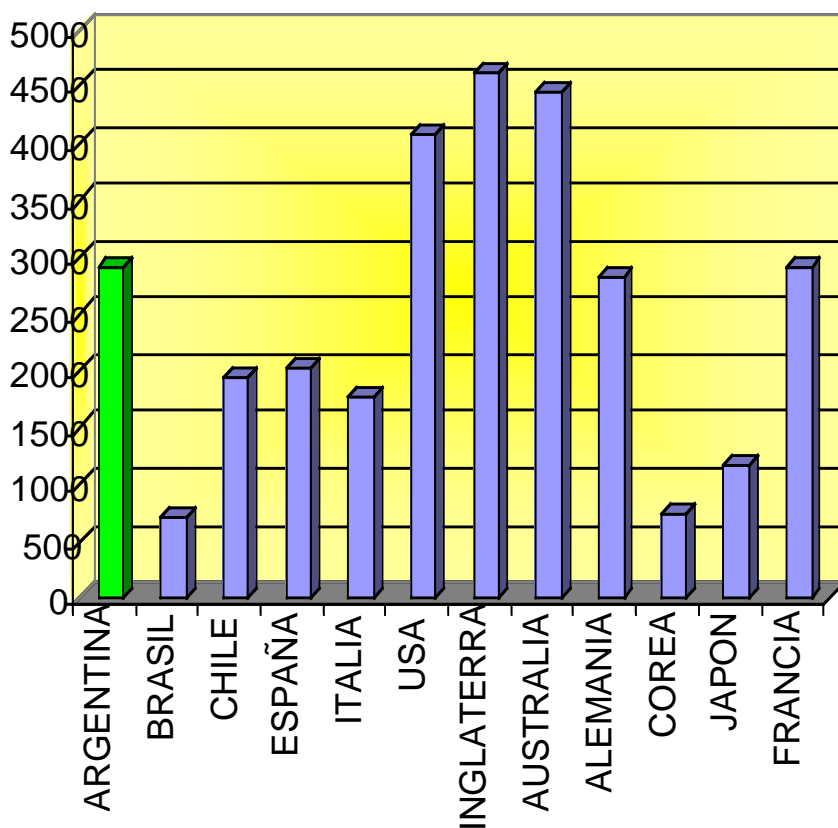
III.-COMPARACIONES DEL PBI PER CAPITA EN CORTES TRASVERSALES: 1900-1920-1940-1960-1980 Y 2004

El tema de la decadencia argentina es desfigurado por algunos ideólogos de la historia política a los cuales les agrada cuestionar la organización social y política del país de 1880-1940. Sin embargo las cifras muestran una realidad distinta: esos años fueron muy buenos años para la Argentina como nación, comparativamente hablando, se entiende. Las estadísticas no mienten. No cabe duda alguna que los años de gloria de la economía Argentina en materia de crecimiento y bienestar, repito, comparativamente hablando, fueron los de 1880-1940. Durante estos años hubo gobiernos que podríamos calificar de conservadores, excepto en 1916-22 y 1928-30. Puede ser cierto que la distribución de la renta no fuera equitativa, pero es seguro que era más progresiva que en la actualidad. Quizá la tierra debió ser distribuida

igualmente en porciones medianas siguiendo el modelo del "homestead" norteamericano, pero en esa época vinieron mas de 3.3 millones de inmigrantes a la Argentina desde Italia, España, Francia, Irlanda, Alemania, Rusia y otros países donde evidentemente estaban peor. No es concebible pensar que grandes masas de inmigrantes busquen peores condiciones de vida en la Argentina de esos años, sobre todo en cuanto a perspectivas futuras. En cuanto al presunto elitismo del sistema político de 1860-1940, también se exagera. El presidente Sarmiento era de origen humilde e instituyó un sistema educativo igualitario, que fue el más sólido fundamento de la democracia en la Argentina. El presidente Victorino de la Plaza era un indio salteño. Hipólito Yrigoyen era nieto de un mazorquero de Rosas y él mismo fue comisario de Balvanera. El general Agustín Pedro Justo, Presidente de 1932 a 1938 era nieto de inmigrantes genoveses de apellido "Giusto". De igual manera el Presidente Roberto M. Ortiz (1938-41) era hijo de inmigrantes vascos. El General Perón comenzó a actuar en cargos importantes de la dirigencia argentina en el decenio de 1930 con el golpe del General Uriburu, y luego fue edecán del Ministro de Guerra del Presidente Justo, el General Manuel A. Rodríguez. Más tarde en el mismo decenio de 1930 se desempeñó como agregado militar en Italia, lo cual le permitió observar de cerca los entresijos del poder interno de la Argentina y del mundial. Todo esto siendo además hijo natural de la modesta aborigen Juana Sosa. Es que las Fuerzas Armadas, poseedoras de un sistema de carrera y nombramientos por mérito, eran en realidad una formidable maquinaria de rotación social y renovación de la dirigencia. Este sistema de promoción y renovación de las cúpulas debió ser extendido comprendiendo a la burocracia civil, cosa que no llegó nunca a plasmarse en nuestro país.

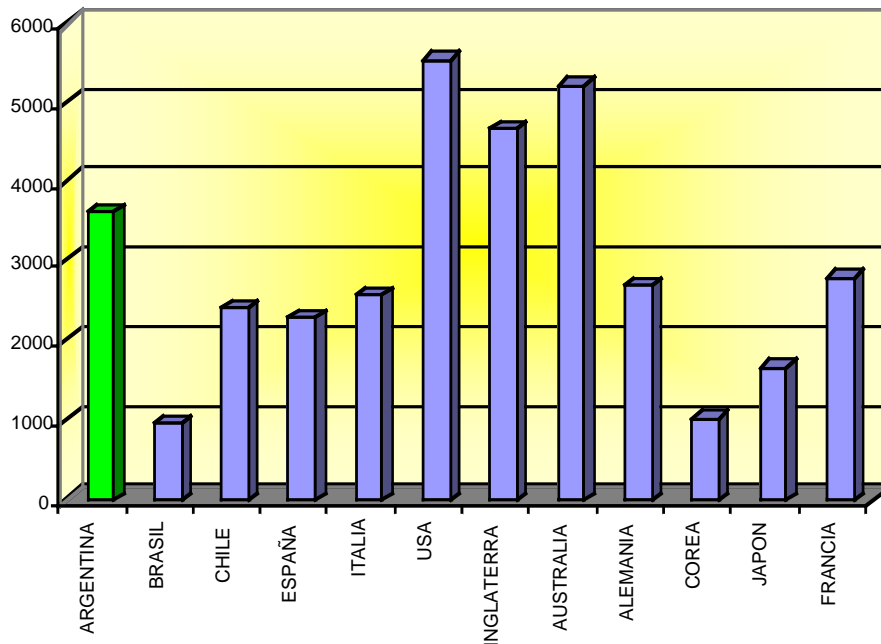
El año corte transversal del año 1900 confirma que la Argentina tenía un nivel de ingreso per cápita muy por arriba del de Brasil, Chile, Italia y España e igual al de Francia y Alemania, pero ciertamente inferior a Australia, Inglaterra y EEUU.

GRAFICO 5
CORTE TRANSVERSAL DEL PBI PER CAPITA COMPARADO EN 1900



En 1920 se mantiene más o menos la situación de 1900. Argentina, solamente ostenta un PBI per capita inferior al de EEUU, Australia, e Inglaterra y su nivel es algo superior al de Francia y Alemania, países que se habían desangrado en una guerra devastadora y que habían firmado el tratado de Paz de Versailles, con pesadas reparaciones de guerra que Alemania debía pagar a los aliados, especialmente a Francia, cuyo cumplimiento resultó imposible según predijera John Maynard Keynes en aquellos tiempos.

GRAFICO 6
CORTE TRANSVERSAL DEL PBI PER CAPITA COMPARADO EN 1920



El corte trasversal de 1940 permite visualizar todavía esta preeminencia de la Argentina, aunque estamos ahora a un nivel algo inferior al de Francia y Alemania, países que se habían recuperado del desastre de la primera guerra mundial. Respecto de Alemania es conveniente destacar que el dictador Adolfo Hitler, un ex cabo de escasa cultura, llegó al poder por vía democrática electoral en 1932 y tuvo notables aciertos en la política macroeconómica por cuanto consiguió rápidamente el pleno empleo en el primer año de su gobierno en 1933-34 y una fuerte alza en el PBI per cápita que fue del 47% desde 1932 hasta 1937 implicando una tasa de crecimiento del 7% anual en esos años. Este éxito macroeconómico se vió magnificado por el opuesto desastre que fue la conducción macroeconómica de Alemania en los años veinte y lo convirtió en un semi-dios a los ojos de muchos de sus compatriotas, posibilitando así una concentración de poder enorme que lo llevó a cometer grandes errores que terminaron en una derrota catastrófica de ese país en 1945. La enseñanza que dejó el caso alemán es que el éxito macroeconómico en manos de gobernantes del tipo "mono con navaja" puede ser letal para cualquier país, independientemente del nivel cultural medio de la población. En el nuestro, el decenio de 1990 se parece al alemán de 1920 por el triunfo categórico sobre la hiperinflación, pero también por las debacles del alto desempleo y el endeudamiento externo, en tanto que el resurgimiento económico esperanzador de 2002-2007 se parece al crecimiento alemán de 1932-37.

El corte transversal del Grafico 7 referido al año de 1940 permite observar también la caída de España, país que sufrió la terrible guerra civil de 1936-39 con un millón de muertos y fuerte destrucción de su aparato productivo. Como consecuencia, el PBI per cápita argentino casi duplicó al español en ese

período. Puede observarse que el ingreso per cápita de Argentina se mantuvo claramente superior al de Italia y Chile y Japón. Con respecto a Brasil y Corea nuestro ingreso per cápita era cuatro veces mayor.

Como dijimos antes, algunos escritores, sobre bases más bien subjetivas e ideológicas y bastante "wishful thinking" cuestionan la idea de que la Argentina fuera un país avanzado en 1940. Pero las cifras referidas de Angus Maddison (MADDISON, 1985) en los gráficos que presentamos lo desmienten categóricamente. Incluso desde el punto de vista cualitativo hay gran abundancia de opiniones imparciales de observadores extranjeros que visitaron nuestro país, como fue el caso del prestigioso periodista norteamericano Jack Gunther (GUNTHER, 1941, 282) quien escribía en 1940 en un libro descriptivo de las Américas:

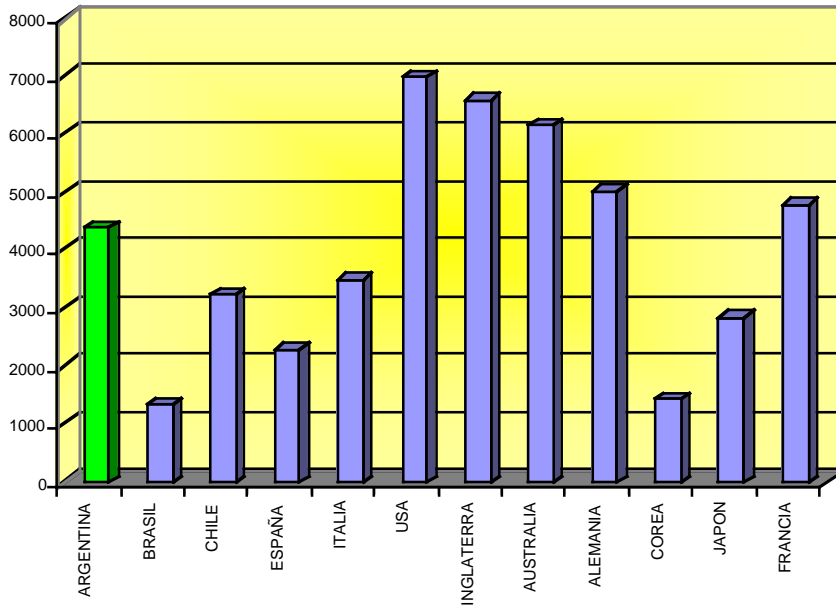
Ahora venimos a la Argentina que es la clave de todas las cosas. Aquí está el más rico Estado de América latina, el más poderoso y el más progresista desde el punto de vista material. Es el menos americano de los países del hemisferio, porque sus raíces, sus instintos, sus mercados han sido principalmente europeos; a veces parece casi una proyección de Europa en el hemisferio occidental. Es un país fieramente sensitivo a las afrentas y profundamente orgulloso de su nacionalismo y su reconocida misión, cual es la de ser el Estado dominante en América latina. Es el país donde el bife es el rey y donde Buenos Aires es la resplandeciente reina.

También obras objetivas muy documentadas de autores nacionales avalan la consideración y el prestigio que inspiraba la Argentina en el mundo de aquellos tiempos, como por ejemplo, surge de la siguiente cita:

En el centenario de la Revolución de Mayo la República Argentina había logrado una posición relevante en la comunidad internacional donde pocos estados podían considerarse soberanos. El mundo se dividía entre fuertes y débiles. Estábamos en el pequeño grupo de los fuertes y ninguna potencia imaginaba siquiera que nuestros gobiernos no trataran a las grandes potencias de igual a igual. Eramos independientes como pocos estados lo podían ser ...³

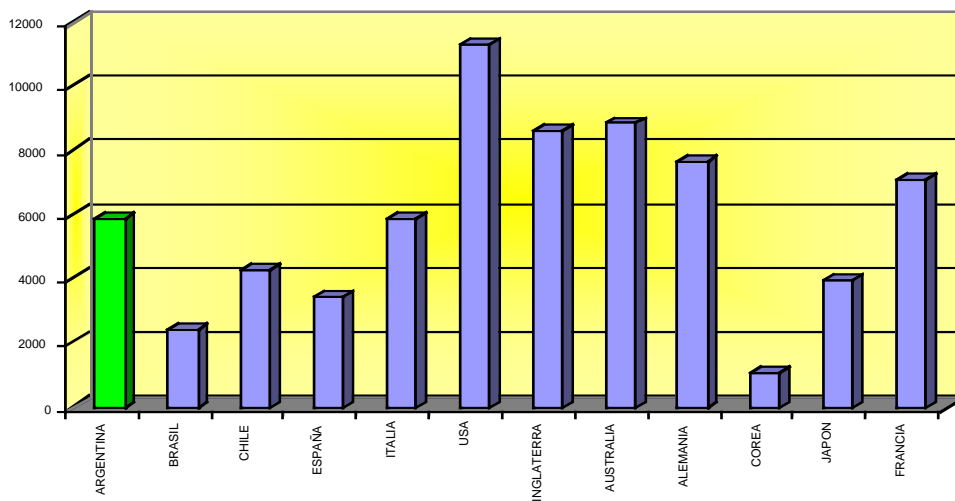
³ Lanús Juan Archibaldo, *Aquel Apogeo. Política Internacional Argentina 1910-1939*, Emecé, Buenos Aires, 2001, p. 299

GRAFICO 7
CORTE TRANSVERSAL DEL PBI PER CAPITA COMPARADO EN 1940



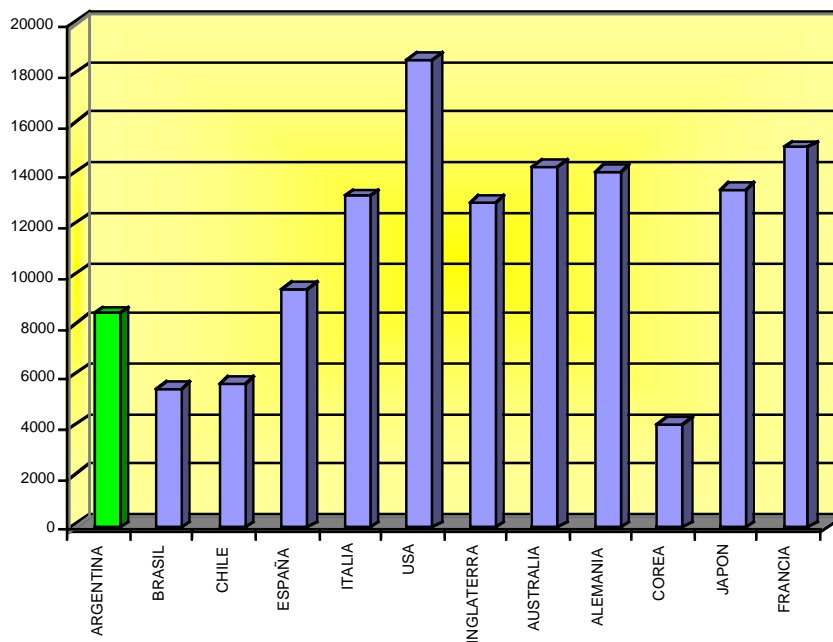
En el Grafico 8 referido al corte transversal de 1960 comienzan a verse las consecuencias de las políticas erradas de los decenios de los cuarenta y cincuentas: vemos como la Argentina se va quedando más atrás pero todavía estamos en una posición mejor que España, Chile, Japón y Corea.

GRAFICO 8
CORTE TRANSVERSAL DEL PBI PER CAPITA COMPARADO EN 1960



Entre los grandes hechos macroeconómicos argentinos de la segunda mitad de los cuarentas y primera mitad de los cincuentas debe mencionarse la sobre-valoración de nuestra moneda con sus consecuencias devastadoras en el sistema de asignación de los recursos y su contrapartida de manejo arbitrario de los permisos de cambio y su añeja corrupción. Pero sobre todo el peso sobrevalorado generó la llamada limitación externa al desarrollo (*"Foreign exchange constraint"*)

GRAFICO 9
CORTE TRANSVERSAL DEL PBI PER CAPITA COMPARADO EN 1980



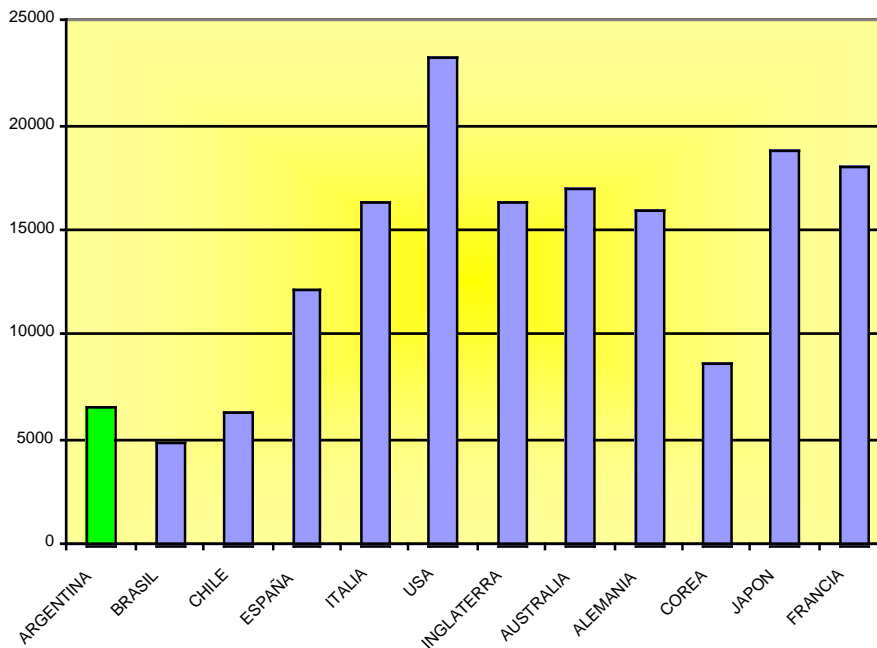
Hacia 1980 superaban a la Argentina en PBI per capita no solamente EEUU, Australia, Inglaterra, Alemania y Francia como en 1960, además nos superaban Italia, Japón y España. Solamente mantuvimos un ingreso per capita superior al de Chile, Brasil y Corea. ¿Qué elementos pesaron en el atraso económico de 1980? Indudablemente el carácter cíclico "stop and go" de nuestro crecimiento ya que el país atravesó fuertes recesiones en 1962-63, en 1966, en 1975, y en 1977-78. Para colmo de males el Ministro de Economía del proceso militar, el Dr. José Alfredo Martínez de Hoz, quien tuvo poderes extraordinarios y pudo constituirse en el refundador del desarrollo argentino, erró garrafalmente en su enfoque asesorado por egresados en Economía de Chicago y Minnesota nombrados por él en el Banco Central, y volvió a cometer el grave error de sobrevalorar fuertemente nuestro peso, lo cual aumentó enormemente la vulnerabilidad externa de nuestra economía y determinó que nuestra deuda externa que era de 9 mil millones de dólares en 1976, se multiplicara por cinco alcanzando 45 mil millones en 1983.

También debe mencionarse que a comienzos de los años setenta Inglaterra entró al Mercado Común Europeo con lo cual se nos cerró el último gran mercado libre que nos quedaba para nuestras

exportaciones tradicionales. En realidad el proteccionismo agrícola mundial generalizado vigente en la posguerra y acentuado a partir del establecimiento del Mercado Común Europeo en 1957 fue perjudicial para nuestro crecimiento en todo el resto del siglo XX y extendiéndose hasta la actualidad.

Llegamos así al corte transversal de 1990 donde también nos sobrepasó en PBI per cápita Corea del Sur y nos alcanzó Chile. Nuestro ingreso quedó solamente superior al de Brasil, país que en los ochentas y noventas tuvo una muy mediocre política económica y cuyo crecimiento per capita desde 1984 hasta el 2004 fue del cero por ciento anual. Así fue que en el peor momento, nuestra conducción política y económica nos unió al Brasil en el abrazo del MERCOSUR, precisamente en el periodo en que Brasil dejó de crecer, y por lo tanto mal podía ser la locomotora del desarrollo argentino.

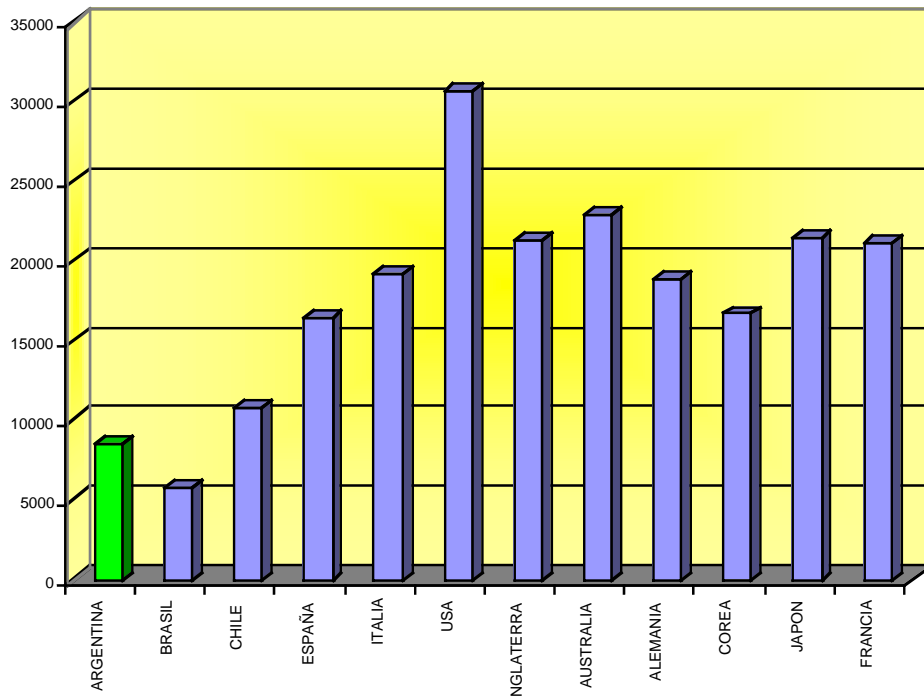
GRAFICO 10
CORTE TRANSVERSAL DEL PBI PER CAPITA COMPARADO EN 1990



En 1990 sufrimos las consecuencias de la errónea política económica de ambos regímenes, el autocrático del proceso militar terminado en 1983, como el democrático del Presidente Dr. Raúl Alfonsín, quien reivindicando la representación de un clientelismo político llevado a su paroxismo, se ocupó de colocar a sus partidarios en el gobierno en detrimento de las finanzas publicas y de la idoneidad en el Estado. El exceso de gasto público improductivo y el enorme déficit fiscal, el cuasi-fiscal y el crédito hipotecario para radicales a tasas de interés harto negativas, terminaron provocando una hiperinflación de 4984% en el año 1989.

El Presidente Dr. Alfonsín ante el colapso económico resultante se vió obligado a entregar el poder a su sucesor con seis meses de anticipación el 10 de julio de 1989. El radical cometió además el grave error de hacer convalidar como legítima la deuda externa contratada sin autorización del Congreso en 1976-83, cuando tuvo una oportunidad única para cuestionarla con fuerte autoridad moral y jurídica, dado el original juicio que había hecho a las Juntas Militares que lo precedieron. Lo cierto es que después de estos desguisados y de las recesiones de 1981-82 y 1988-89, el PBI per cápita de 1990, era en términos reales, un 20% inferior al de 1980, un hecho inédito en la historia económica mundial.

GRAFICO 11
CORTE TRANSVERSAL DEL PBI PER CAPITA COMPARADO EN 2004



Llegamos así al año 2004 donde Chile también nos ha superado en PBI per cápita. Nuestro ingreso per capita supera solamente al brasileño. Brasil no nos sobrepasó simplemente porque como dijimos antes, la política económica del los gobiernos democráticos desde 1984 hasta el 2004 que sucedieron a los militares de ese país (1964-1984) fue inadecuada, como lo demuestran sus resultados: el PBI per capita de nuestro gigante vecino creció al cero por ciento anual en 1984-2004, después de haber crecido al 6% acumulativo anual en 1964-1984

Durante el decenio de 1990 se inauguró en la Argentina una política de liberalización de la economía con privatizaciones y reducción de las actividades estatales, todo acompañado de una fuerte sobrevaluación cambiaria de bastante más de 10 años de duración que destruyó literalmente a miles de pequeñas empresas industriales y agrícolas y generó un desempleo que sumado al subempleo llegó al 40%

de la fuerza de trabajo. Y además de ello, se quintuplicó la deuda externa neta. En efecto, la deuda externa debió reducirse en 30 mil millones de dólares por el producido de las ventas de las empresas del Estado, y, en cambio, aumentó en 100 mil millones. La consecuencia de estas políticas fue la recesión de 1998-2002, la más profunda y dañina que registra toda la historia argentina, comparable en muchos aspectos a la terrible depresión norteamericana de los años treinta, y a las inglesas y alemana del decenio de los años veinte.

Los Gráficos anteriores ponen en evidencia que la Argentina tiene un grave problema. Indican que hay algo que está muy mal en nuestra sociedad y debe ser corregido. ¿Pero qué es lo que está mal? Hay muchas explicaciones. Algunas tienen algo de verdad pero carecen de rigor científico y deben ser descartadas. Por ejemplo, hay quien echa la culpa de nuestro subdesarrollo a la cultura latina, hispánica, o al catolicismo (HARRISON, 1985). Pero ¿Cómo explicar entonces el imponente crecimiento de España durante la dictadura ultramontana del Generalísimo Francisco Franco desde 1958 hasta 1975? ¿Como explicar entonces el extraordinario crecimiento de Italia, Francia, Bélgica y mas recientemente Irlanda en la posguerra, todos países ultra-católicos y los tres primeros, además latinos? ¿Como explicar entonces nuestro propio brillante desempeño en 1880-1940 cuando los valores religiosos tradicionales estaban mucho mas arraigados? ¿Como explicar entonces súbito comienzo del desarrollo del Japón después de la restauración de Meiji en 1868, cuando antes de esa fecha era una sociedad hiper-feudal, mucho mas que Francia en el siglo XI? La teoría cultural del desarrollo económico esta plagada de problemas y contradicciones⁴ Tiene el inconveniente de que la cultura y la cosmovisión del mundo de un pueblo es muy difícil de cambiar. Y por lo tanto conduce a un radical pesimismo que la historia del desarrollo de una gran cantidad de países con cultura supuestamente anti-crecimiento no respalda. Pienso lo contrario. Que un país, si quiere desarrollarse y ser feliz, debe preservar al máximo sus valores culturales fundamentales y sus tradiciones. Y que la cultura no debe cambiarse solamente para beneficiar a la economía.

Otra idea simplista, poco científica o convincente que circula es inculpar a los gobiernos militares más allá de los errores que cometieron. Pero desde 1983 no hubo gobiernos militares en la Argentina y sin embargo la decadencia argentina se acentuó. Por otra parte en Brasil (1964-84), Corea (1961-1979), Taiwán (1958-78) y España (1958-75) tuvieron sus "take-off" y sus mejores años de crecimiento durante gobiernos militares. Menos que menos las formas de gobierno estrictamente democráticas como tales pueden ser inculpadas porque hemos visto en la posguerra el extraordinario crecimiento de verdaderas democracias no clientelistas como EEUU, Inglaterra, Australia, Francia, Alemania e Italia.

⁴ Una clara exposición de esta vieja idea puede verse en Grondona, Mariano, *Las condiciones culturales del desarrollo económico*, Ariel, Planeta, Buenos Aires, 1999.

CUADRO 1.-RESUMEN ATRASO RELATIVO DE ARGENTINA EN PBIPC (EN DOLARES DE GEARY-KHAMIS DE 1990)

	ARG	BRA	CHI	ESP	ITA	FRA	UK	USA	AUTL	ALE	JAP	COR
1900	2,756	678	2,194	1,786	1,785	2,876	4,492	4,091	4,013	2,985	1,180	
1920	3,473	963	2,768	2,177	2,587	3,227	4,548	5,552	4,766	2,796	1,696	1,092
1940	4,161	1,250	3,236	2,080	3,505	4,042	6,856	7,010	6,166	5,403	2,874	1,600
1960	5,559	2,335	4,270	3,072	5,916	7,546	8,645	11,328	8,791	7,705	3,986	1,226
1980	8,206	5,198	5,680	9,203	13,149	15,106	12,931	18,577	14,412	14,114	13,428	4,114
1990	6,436	4,923	6,402	12,055	16,313	18,093	16,430	23,201	17,106	15,929	18,789	8,704
2003	7,666	5,563	10,950	17,021	19,150	21,861	21,310	29,037	23,287	19,144	21,218	15,732

Otra interpretación sindical como culpable al “fatal estatismo” ya que las actividades estatales llegaron al 40% del PBI en nuestro país. Pero el argumento no es convincente pues Francia, Alemania, Suecia y en general las democracias europeas registran una participación del Estado en la economía cercana al 50% y sin embargo han crecido vertiginosamente en la posguerra. Por otra parte, la Argentina “privatizó” y “liberalizó” rabiosamente en los noventas con resultados que todavía estamos sufriendo. En otros países, la mera consigna de Milton Friedman de “privatizar , privatizar y privatizar” como la gran receta para el desarrollo también produjo resultados rayanos en el desastre.

Otros autores enfatizan la importancia del respeto de los derechos de propiedad y el sistema de cumplimiento y ejecución forzada de los contratos y la seguridad jurídica en general en el proceso de desarrollo. No cabe duda que un buen sistema legal tiene un fuerte impacto en el crecimiento, pero dicho sistema legal requiere de buenos jueces y de una maquinaria estatal competente que lo aplique. Mucho mas importante que el texto de la ley en sí es su interpretación y aplicación y esto está relacionado con los funcionarios del Estado. El problema de fondo radica entonces en el proceso de selección y organización de la burocracia estatal. Por otra parte la historia demuestra la extraordinaria importancia de la redistribución de la propiedad en los momentos iniciales de un proceso de desarrollo o “take off”. Es sabido que Japón, Corea del Sur y Taiwán iniciaron su proceso de desarrollo con una revolución en el sistema de tenencia de la tierra con el fin de favorecer a los pequeños agricultores en detrimento de los latifundios feudales preexistentes. En los Estados Unidos en el siglo XIX en lugar de hacer lo fácil que era vender grandes extensiones de tierra publica a latifundistas se optó por la entrega de medianas parcelas de 130 Ha. a colonos agricultores (JOHNSON, 2001, 276 y SS , 486 y SS)

que formaron una clase de pequeños propietarios que fue una de las bases de la gran democracia norteamericana. Lo paradójico es que aquellos autores que más destacan la importancia del respeto al derecho de propiedad y a la libre empresa en el proceso de crecimiento (GARCÍA HAMILTON, 2006, 151), se ocupan de señalar las enormes limitaciones en la aplicación del principio en los mismos Estados Unidos, al punto de anular su argumento.

Esto nos lleva a volver sobre dos hipótesis distintas pero complementarias sobre las causas del atraso argentino. Una es la naturaleza de “botín de guerra” de nuestro Estado. Los saqueadores son las masas de afiliados de los partidos políticos, esto es el llamado “clientelismo político” que todo lo

corrompe y es la causal de la inestabilidad del sistema democrático y del desaliento a la acumulación de capital humano en el país⁵. La otra es la sobrevaluación del peso recurrente que experimentó la economía argentina en 1948-1954, en 1978-79-80 y en 1990-2001 que afectó gravemente el crecimiento de la productividad. Desarrollaremos ambos argumentos en el orden indicado.

IV.-EL ESTADO CLIENTELISTA, CAUSA DE INESTABILIDAD POLITICA

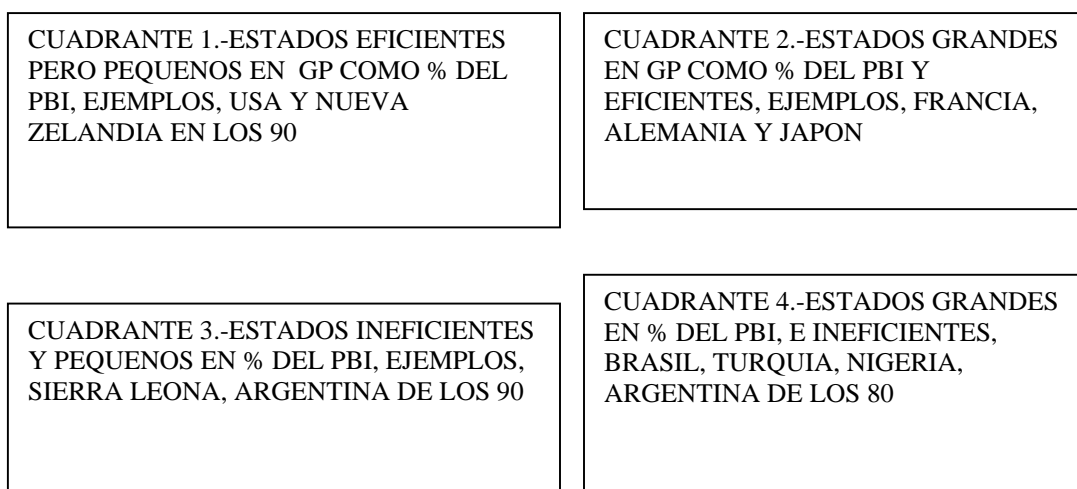
La problemática de los Estados fracasados ha sido motivo últimamente de estudio en los países mas avanzados porque ha surgido de las entrañas de esos Estados el peligro del terrorismo, especialmente después del atentado de las torres gemelas, en EEUU. Muchos autores, particularmente Francis Fukuyama, consideran que en los "Estados fracasados" facilitan la formación de nidos de terrorismo, porque esos Estados son incapaces de mantener el monopolio del uso de la fuerza dentro de su territorio y de esta manera, controlarlo. El Estado, según la definición de Max Weber, es una organización que tiene el monopolio del uso de legítimo de la fuerza en un territorio determinado, y en los Estados fracasados, nadie tiene exactamente el monopolio del uso de la fuerza. Entonces, ahí es donde anidarían los grupos terroristas que después atacan en otros países, por ejemplo, las torres gemelas, Atocha o el subte de Londres. O también se generan situaciones de caos interno como ocurre en Brasil con la droga, que en el pasado año mantuvo en vilo a la ciudad de San Pablo y luego a la de Río de Janeiro.

El tema de los Estados fracasados indujo una revisión muy fuerte de las teorías liberales ingenuas y superficiales vigentes en los EEUU y en todo el mundo después de la caída del muro del Berlín y de la Unión Soviética. En aquellos tiempos se había llegado a la conclusión que esta última Nación había fracasado porque su Estado era muy grande, abarcaba demasiadas actividades por eso "del que mucho abarca poco aprieta". Cuando todo depende del Estado, se genera una gran ineficiencia y todo finalmente se derrumba. Parecía el gran triunfo del liberalismo ingenuo y el Estado gendarme. Aparecieron los economistas liberales extremos con Milton Friedman a la cabeza lanzando como gran solución para todo el problema del desarrollo económico el slogan de "privatizar, privatizar y privatizar". Por supuesto esta ola de ideas llegó también a la Argentina donde se produjo también un triunfo resonante del liberalismo económico ingenuo en el decenio de los noventas. Pero después se ha visto que muchos países han privatizado todo, la Argentina entre ellos, y han retrocedido mucho más. Estos hechos han llevado a una reevaluación del papel del Estado. Fukuyama por ejemplo clasifica a los Estados en cuatro grupos como en el GRAFICO 12. En el cuadrante de arriba y a la izquierda, tenemos los Estados eficientes y pequeños. El tamaño del Estado lo medimos como el porcentaje del gasto público en relación al PBI. Ejemplos típicos pueden ser EEUU y Nueva Zelanda en los noventa. Pero por otra parte hay países desarrollados que tienen Estado grande: es el caso de Francia, de los Países Escandinavos, de Alemania y de Japón. Son muy desarrollados y aquí el Estado tiene alrededor del 50% del PBI. Tienen empresas del Estado eficientes y el nivel de vida es muy alto. Esto hechos van en contra de los argumentos del liberalismo ingenuo

⁵ Una gran cantidad de autores argentinos señalan al clientelismo y la mala calidad de la administración pública como factores coadyuvantes al subdesarrollo, pero no le asignan el papel central y determinante que esta cuestión tiene en nuestra opinión. Ver por ejemplo, Grondona Mariano, *La Argentina como vocación*, Planeta, Buenos Aires, 1995, p.180. Helbling Carlos Conrado, *Derecho a la esperanza*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1978, p.18. Lanus, Archibaldo, *La causa argentina*, Emece, Buenos Aires, 1987, p.282

que no puede explicar esta situación. También tenemos del lado izquierdo abajo en el cuadrante a Estados pequeños e ineficientes tal como los que tienen muchos países del África y ciertamente la Argentina donde se achicó el Estado, pero no se lo hizo más eficiente, con la resultante de que el desarrollo económico, si bien, comenzó a florecer a comienzos de los noventa, después se frenó en la segunda mitad de ese decenio y se convirtió en la mayor decepción argentina del siglo.

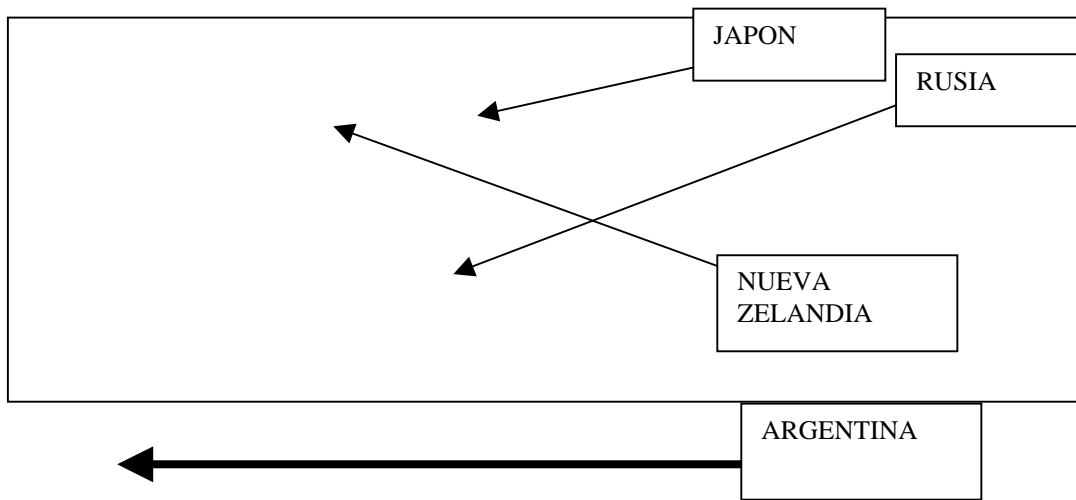
GRAFICO 12
CLASIFICACION DE LOS ESTADOS SEGÚN TAMAÑO RELATIVO EN EL EJE
HORIZONTAL Y EFICIENCIA EN EL VERTICAL



La eficiencia aumenta hacia arriba y el tamaño del Estado medido como % del gasto público en relación al PBI aumenta hacia la derecha

En el cuadrante de abajo a la derecha tenemos el caso de países con Estados grandes e ineficientes, como es el caso de Argentina en el decenio de los ochenta, de Turquía, de Brasil y una cantidad considerable de países. Está claro entonces que en todo caso el problema con el Estado era hacerlo más eficiente, es decir era moverlo hacia arriba, no necesariamente hacia la izquierda. Dentro de la movida eficientista estaba la opción hacia el achicamiento del Estado, o bien mantenerlo grande.

CUADRO 13.
DIRECCION DE LAS REFORMAS DEL ESTADO DE LOS NOVENTAS



Lo correcto era moverse hacia arriba, en la dirección de la eficiencia. No necesariamente hacia la izquierda, achicando el Estado como lo hicieron Argentina y Rusia

Esto es lo que ahora se piensa y está ilustrado en el GRAFICO 13. Argentina se movió en la dirección del achicamiento del Estado, pero no, hacia el mejoramiento de la calidad del mismo. Nueva Zelanda achicó su Estado y lo mejoró. Japón lo achicó y lo empeoró un poco. Rusia, bajo Yeltsin, lo achicó considerablemente y lo convirtió en un ejemplo acabado de ineficiencia, corrupción y decadencia.

Los golpes de Estado y su causa principal, el Estado clientelista

Acá entramos a explicar porqué el Estado concebido como “botín de guerra” de los partidos políticos, sistema vigente en la Argentina está cerca de ser un Estado fracasado. Ese fracaso estatal se pone en evidencia principalmente en los momentos cruciales de la vida de todo país que son los momentos de la transición de un gobierno a otro. Los países desarrollados tienen transiciones ordenadas y previsibles donde la Constitución se cumple a rajatabla precisamente y con más fuerza en ese momento. En la Argentina la Constitución y las leyes son violadas o burladas exactamente en ese momento, introduciéndose así una gran incertidumbre sobre las “políticas de Estado” que se tornan inexistentes e imprevisibles. Por lo pronto es evidente no tenemos un Estado meritocrático, donde todos los funcionarios que forman parte del servicio civil, son contratados en base de exámenes y ascendidos por carrera administrativa. Esto en nuestro país no existe. Hay excepciones, sin embargo, que confirman la regla. En la UBA por ejemplo rige un sistema de concursos abiertos que es la base del prestigio de la Universidad. También existe un sistema de concursos en el Poder Judicial aunque para la designación de jueces solamente. Esto último es inadecuado. Debíó establecerse un sistema de ingreso para toda la carrera judicial. Lo importante son los exámenes para que los abogados más capaces recién recibidos

tengan la oportunidad de ingresar al Poder Judicial. Lo primero es concentrar materia gris en el Estado. Después, los ascensos hay que hacerlos según el desempeño y la aplicación a su trabajo de los funcionarios. En efecto, puede ser que un concursante para Juez tenga muchos libros y artículos publicados y sepa mucho de derecho, pero una vez designado y ganado el concurso quizá no tenga mucho interés en los expedientes y prefiera dedicarse a la investigación, escribir libros, etc. Lo que necesita nuestro poder judicial es Jueces que dicten buenas sentencias y en cantidad, acertadas, precisas y cortas, y el sistema de concursos vigente entre nosotros no nos lleva a esto. Lleva a una justicia ineficiente, donde quizá los jueces pretendan ser grandes profesores y los grandes profesores, jueces. Pero no necesitamos esto, necesitamos buenos jueces por un lado y buenos profesores por el otro. En definitiva, el sistema de concursos para jueces está viciado porque debe empezarse la selección desde abajo, cuando los profesionales están recién recibidos. Este es el sistema que en general siguen los países avanzados.

En el Estado argentino los cargos públicos no se proveen por exámenes sino simplemente por la amistad del senador, del diputado, del ministro, de la conexión política, de la afiliación al partido, e incluso por razones de alcoba etc., etc., Tenemos pues un estado ineficiente y esto trae un primer problema que son los golpes de estado. Cuando existe una enorme masa de "funcionarios públicos" nombrados por razones exclusivamente políticas, cuando llega el momento del recambio de la autoridad política dichos "funcionarios" corren peligro; porque, por supuesto, el nuevo Presidente tiene derecho de nombrar a su propia gente y desplazar a los fueron nombrados por el régimen anterior. Esto crea una gran resistencia al cambio en el sistema político, porque los que están en los cargos hacen una enorme presión contra dicha renovación por el riesgo que conlleva para ellos y sus prerrogativas.

Durante la presidencia de Sarmiento (1868-1874) tres grandes ministerios quedaron fuera de la partidocracia clientelista y dejaron de ser el botín de guerra de la clase política. Este presidente creó el Colegio Militar y la Escuela Naval a partir de las cuales las nuevas generaciones de militares y marinos en sus respectivos ministerios debían ser profesionales que asciendieran por carrera administrativa rigurosa y no por política. Lo mismo ocurría en el ministerio de educación con sus funcionarios.

Pero en el resto de los ministerios y en el Poder Judicial faltó una reglamentación rigurosa de los nombramientos y ascensos por carrera administrativa quedando ellos como cotos de caza de los políticos predominantes. Esta fue la mayor omisión de la llamada generación del 80, que en otras áreas tuvo grandes aciertos en la organización del país y en la formación de nuestra Nación. Esta omisión fue fatal al llegar el año 1916, en que habría elecciones con sufragio universal, secreto y obligatorio bajo el sistema la ley Sáenz Peña de 1912. Si antes de sancionar esta ley en 1912, se hubiese dictado una ley reglamentando la idoneidad que exige el artículo 16 de la Constitución Nacional, otra hubiera sido la historia política y económica de la Argentina.

Pero esa ley no se dictó y el presidente Yrigoyen, elegido democráticamente en 1916, como todo "animal político", nombró a su gente por doquier. Intervino casi todas las provincias con ese objetivo, circunstancia que provocó mucha animosidad ya en aquellos tiempos. Pero por otra parte creó una fuerte

tendencia a su auto-perpetuación por la presión de sus amigos nombrados⁶. Como la Constitución de 1853, impregnada en la tradición republicana de un anti-rosismo acérrimo, prohibía estrictamente la reelección, al expirar su propio mandato de 6 años en 1922, Yrigoyen tenía que designar un sucesor fiel y obediente. Creyó haberlo encontrado en la persona del Dr. Marcelo T. de Alvear, quién no hizo campaña política. Yrigoyen pensó que por gratitud, su favorecido sería su dócil instrumento. Alvear vino directamente desde París donde era embajador nombrado por Yrigoyen para asumir la Presidencia de la República. Sin embargo, para sorpresa de su benefactor, lo primero que hizo antes de asumir fue pasar por la sede del partido radical y entregar su renuncia al mismo pues se consideraba el Presidente de todos los argentinos, y no solamente de los radicales. Y así comenzó el conflicto entre Yrigoyen y Alvear. Entre el Estado "botín de guerra" y la República.

Alvear no utilizó el clientelismo como medio de auto-perpetuación política. Su gobierno fue eficiente. Argentina mantuvo su status internacional de nación desarrollada. Todos sus ministros eran expertos que conocían a fondo su materia. Por ejemplo, el Ministro de Agricultura, Tomás Le Bretton, era un gran experto en semillas que había estudiado a fondo las últimas variedades utilizadas en EEUU, para poder utilizarlas en la producción de granos con destino a la exportación.

El golpe de Estado de 1930 y el fraude electoral subsiguiente

En 1928 Yrigoyen fue reelegido Presidente. Su liderazgo partidario se pudo mantener principalmente por la gratitud generada por el sistema de nombramientos. Pero en 1930 la crisis económica hizo extraordinariamente valiosos a los puestos de trabajo en el Estado, dado que la economía privada se desbarrancaba. Por ejemplo, los precios de las exportaciones argentinas de materias primas como el trigo, el maíz, la carne vacuna y la lana cayeron en un 70%. Cuando la economía privada se cayó y no pudo crear puestos de trabajo, se revalorizó el empleo en el Estado. Este fue uno de los factores determinantes de la "revolución" de 1930. El *establishment* local no podía dejar al antojo del partido radical el monopolio del manejo discrecional de las rentas públicas y los puestos públicos en tiempos de crisis. El golpe se auto-continuó con las elecciones de 1932 donde hubo fraude. En el subconsciente social, el fraude se justificaba porque no se podía entregar las rentas y el sistema de nombramientos discrecionales del Estado al adversario, especialmente cuando el consenso social consideraba que los nombramientos de la concordancia demócrata, radical anti-personalista y socialista eran de bastante mejor calidad, en promedio, que los del radicalismo clientelista de Yrigoyen. Esto también podía deducirse fácilmente comparando la calidad de los ministros de los Presidentes Justo e Yrigoyen. Así la mejor defensa que puede hacerse del Presidente radical es simplemente que murió pobre.

⁶ O'Donnell, Pacho, en Historia Confidencial, p.189, Planeta, 2003 afirma con razón: "De lo que sí se ocupaba Yrigoyen era de ubicar su gente en puestos de la administración pública; en algunos casos lo hacía como premio a la lealtad o por algún servicio y en otros para cooptar nuevos adherentes. Ello fue imitado por los gobiernos posteriores, lo que llevó inevitablemente a la situación actual de una administración pública ineficiente cuyos integrantes en su inmensa mayoría no ingresaron en ella por méritos administrativos o profesionales sino por favores políticos. Soy un convencido de que el principal problema no son los ñoquis, es decir la deleznable persona que cobra y no trabaja, sino la muchedumbre de empleados y jefes que fichan todos los días y cumplen con sus horarios pero son absolutamente ineptos para la tarea que deben desempeñar."

Pero no engañarse, lo que en definitiva estaba en juego era el botín de guerra de las rentas del Estado. El fraude electoral y el cambio de las urnas así como el asado y la empanada, eran solamente una forma grosera de retener las rentas públicas por parte del viejo partido conservador, y el abuso de los nombramientos de favor para la clientela partidaria era una forma fraudulenta de ganar elecciones del partido radical. El fraude lo practicaban ambos partidos, aunque asumía distintas formas. Algo más disimulado y elegante era el fraude de los radicales que el de los conservadores, aunque probablemente fuese socialmente más corrosivo el tipo de fraude practicado por los primeros que el de los segundos⁷.

Al respecto resulta de sumo interés reproducir el texto con el cual el Presidente Agustín Pedro Justo, insinuaba una velada justificación del fraude con cita de Juan Bautista Alberdi, en su mensaje presidencial al Congreso de 1937:

*Mi opinión sobre la democracia es conocida. La considero el régimen indispensable para la dignificación del hombre y para el pleno desenvolvimiento de la personalidad en sus múltiples aspectos, que no puede ni debe ser absorbida por el Estado. Tiene serios defectos, como toda obra humana, y tiene sobre todo elevadas exigencias. Ella requiere un alto grado de cultura que no ha podido ser alcanzado aun por los pueblos que recién se aproximan a la mayoría de edad política. Los defectos del régimen resultan considerablemente agravados cuando se trata de democracias incipientes, inorgánicas. Pero no debe olvidarse que el remedio no está en cambiar el sistema, ya que cualquiera que se adoptase resultaría también perturbado por las mismas causas que desvirtúan el régimen democrático, tales como la ignorancia, el encono, el odio y la miseria que engendran el atraso político... Como factor concurrente para nuestro mejoramiento político, corresponde recordar que voces autorizadas han expresado a menudo sus dudas sobre las ventajas de la extensión ilimitada del derecho de sufragio. Dirigentes políticos de alta autoridad moral han compartido recientemente ese escepticismo. Sin dejarnos dominar por concepciones caras a nuestros sentimientos corresponde analizar serenamente si ellos han resistido la prueba de los hechos o si por el contrario, una larga experiencia ha confirmado las previsiones de uno de nuestros mas grandes constitucionalistas, el ilustre Alberdi -consignadas en forma de acotaciones a un proyecto de constitución para un país hermano- según las cuales el sufragio universal, ilimitado y por igual, ha dado malos resultados aun en países de alta cultura política. He ahí un problema que debiéramos abordar con serenidad para saber si conviene mantenerse en el camino seguido o rectificar el rumbo.*⁸

A mi juicio, el error del Presidente Justo y una gran cantidad de compatriotas que piensan como él, radica en no distinguir entre la democracia clientelística que es una mala forma de gobierno que no ha

⁷ Según Felipe Pigna, un historiador que despierta fuertes polémicas, en Historia Confidencial, Op. Cit, p. 214, el diario socialista "La Vanguardia", previo a la Revolución de 1930 decía textualmente "La inscripción en los registros del partido radical viene a ser una especie de pasaporte o salvoconducto para llegar a cualquier puesto, sistema que, generalizado con el fin de dar ubicación en las oficinas públicas a las hordas famélicas de la causa, ha convertido a todas las reparticiones nacionales y municipales en otros tantos asilos de incapaces"

tenido éxito en ningún país del mundo, ni siquiera en países desarrollados, y la democracia a secas, donde el sufragio determina las personas que ocuparán los cargos de cúpula, como el del presidente, gobernadores, senadores y diputados, pero el sufragio no afecta ni provee los cargos administrativos del Estado desde director general de ministerio para abajo, los cuales se proveen por el método del examen de ingreso competitivo en el nivel mas bajo del escalafón y luego por ascensos en la carrera administrativa fundada en el mérito.

La experiencia estadounidense: el sistema del botín (The spoils' system)

Al respecto es bueno recordar que el fraude vía promesas de nombramientos en el Estado no fue un invento del partido radical argentino, sino de la primitiva democracia estadounidense del siglo XIX. El sistema era llamado por los norteamericanos "el sistema del botín" traducido como "The spoils' system". Ellos lo conocían muy bien porque lo sufrieron desde 1800 hasta 1883, año en que se aprobó la "Civil Service Reform Act" que le puso fin y que permitió que los Estados Unidos sean hoy una gran potencia (JOHNSON, 2001, 513 y 514). Antes de esa fecha era costumbre en los Estados Unidos que si ganaba el Partido Demócrata despedía a todos los empleados públicos republicanos, incluidos los ocupantes de cargos menores como los carteros. Y viceversa, si triunfaba electoralmente el Partido Republicano. La terrible corrupción que generó tal sistema alarmó de tal manera a la sociedad norteamericana que por reacción ocurrió la sanción de la ley referida.

La opinión de Max Weber

Es cierto que el nombramiento de la clientela partidaria en los cargos del Estado es una forma de fraude más elegante que la sustitución de urnas, el asado y la empanada y mucho más inocente que la lucha armada y la guerra civil. Pero el Estado como botín de guerra de ejércitos mercenarios al servicio de reyes, duques, barones y condes es típico la Edad Media y de las sociedades primitivas. El sistema político argentino es en realidad arcaico, aunque esté más disimulado bajo apariencias más democráticas y elegantes. Max Weber, afirmaba que frente a la utilización del Estado para extraer ventajas o como botín de guerra, en los tiempos antiguos, se sitúa ahora el funcionarismo moderno en un cuerpo de trabajadores intelectuales altamente calificados y capacitados profesionalmente por medio de un prolongado entrenamiento especializado, con un honor de cuerpo altamente desarrollado en interés de la integridad, sin el cual gravitaría sobre nosotros el peligro de una terrible corrupción o de una mediocridad vulgar, que amenazaría al propio tiempo el funcionamiento puramente técnico del aparato estatal, cuya importancia, mayormente con una socialización creciente, ha ido aumentando sin cesar y seguirá haciéndolo (WEBER, 1964, 1068)

La opinión de José Ortega y Gasset

Este autor visitó la Argentina por primera vez en 1916 y varias veces en el decenio de 1920 y luego en los de 1930 y 40. Sobre la base de estas experiencias, ya en 1929 escribió un ensayo titulado "El hombre a la defensiva" donde hace un diagnostico de nuestro país que resultó a mi juicio, exacto. Ortega

⁸ (MASSOT, 2007, 245)

reconoce ciertas condiciones naturales excepcionales del hombre argentino y sobre todo quedó impactado por la grandiosa idea que los argentinos de entonces teníamos del futuro de nuestra patria. Puntualiza también la importancia y perfección del Estado argentino de entonces, aunque ello estaba en contradicción con ciertas características de "factoría" que nuestro país tenía y todavía tiene. En su magistral ensayo, Ortega observa rajaduras y debilidades en la personalidad de los argentinos y así destaca la excesiva preocupación del hombre argentino por su puesto social. Dice Ortega textualmente:

Lo excesivo de semejante preocupación solo se comprende si admitimos dos hipótesis: primera, que en la Argentina el puesto o función social de un individuo se halla siempre en peligro por el apetito de otros hacia él y la audacia con que intentan arrebatarlo; segunda, que el individuo mismo no siente su conciencia tranquila respecto a la plenitud de títulos con que ocupa aquel puesto o rango. Es natural que donde ambos factores existan, sea frecuente esa actitud inquieta, soliviantada y defensiva. Yo creo que en la Argentina acontece así y me explico sin dificultad este estrato mas externo de la estructura psicológica que he llamado "hombre a la defensiva" (ORTEGA Y GASSET, 1983, 653y ss.).

Aunque la observación de Ortega trasciende a los puestos públicos y abarca todas las posiciones sociales, el análisis del filósofo encaja perfectamente en el fenómeno del clientelismo y el uso del Estado como botín de guerra por parte de los partidos políticos. Pongamos un ejemplo: merced a su militancia partidaria o a su amistad con un Ministro de turno, un partisano consigue el nombramiento de Director General de Administración en un ministerio. Obviamente, este funcionario estará siempre a la defensiva. Seguramente no tendrá los conocimientos ni la experiencia que el cargo exige y por lo tanto tendrá la conciencia sucia por ocupar una posición que no merece. Por lo tanto hará un alarde artificioso de conocimientos y títulos que en realidad no tiene. Estará siempre a la defensiva, aunque nadie lo ataque. Pero además la situación de peligro de su puesto es real: si el Ministro que lo nombró de favor llega a renunciar, su reemplazante tendrá derecho a colocar allí a otro amigo de su confianza. Significativamente el ensayo de Ortega sobre el "hombre a la defensiva" fue escrito en 1929, durante la segunda presidencia de Yrigoyen. La implicancia de la observación de Ortega consiste en que si gran parte de las posiciones sociales son inmerecidas por sus ocupantes, el sentimiento de justicia más elemental alienta por lo menos a cambiar frecuentemente los gobiernos para abrir más el juego de los puestos públicos. Pero como cabría esperar una cerrada defensa de sus sinecuras por parte del "statu quo" y el uso de toda clase de estratagemas desde el poder para defenderse por parte de los usufructuarios actuales del botín, no quedaban otros instrumentos de cambio que las mismas revoluciones, las que en un primer momento siempre fueron recibidas con beneplácito por el pueblo.

La teoría de Vilfredo Pareto sobre las revoluciones. Remisión

Pareto fue un matemático, economista y sociólogo eminente de fines del siglo XIX y comienzos del XX e hizo importantes aportes a la ciencia económica y a la sociología. Dentro de esta última reviste particular interés su teoría sobre la rotación de las dirigencias en los distintos países y períodos históricos.

Su tesis consiste en que cuando por alguna razón ese proceso de rotación virtuoso de la dirigencia de un país se traba, aparece la revolución o el golpe de Estado. Así la falta de renovación de la dirigencia en la Francia borbónica del siglo XVIII, condujo a la revolución de 1789. La teoría paretiana explica también muy bien nuestros golpes de estado durante el siglo XX. Sin embargo, para no desviar excesivamente la atención del lector remitimos al Apéndice I.

El golpe de Estado de 1943

Llegamos así a 1943. El golpe del 4 de junio de ese año se produce porque en el año siguiente debía haber elecciones y era evidente que el "establishment" conservador quería ubicar como Presidente al senador y empresario salteño Robustiano Patrón Costas y éste no era aceptable para la amplia clase media de Buenos Aires. Era creencia general en aquellos tiempos que una minoría sucesora del General Roca, tradicionalista y un tanto provinciana, se había enquistado del poder ilegítimamente. No había suficiente renovación en la dirigencia. Todo el mundo pensaba que había habido fraude en las elecciones de 1932 y 1938. Conocedores de sus propios pecados, los dos grandes partidos, tanto el Demócrata como el Radical adulaban a las fuerzas armadas como posible arbitro de las contiendas políticas por las rentas públicas. El mismo partido radical provocó la chispa que alentó el incendio del golpe militar ofreciendo la candidatura presidencial al General Pedro Pablo Ramírez, ministro de Guerra del Presidente Castillo⁹. Por otra parte, el general Arturo Rawson jefe nominal del golpe del 4 de junio de 1943 tenía simpatías radicales. En realidad el radicalismo venía buscando un General ya inmediatamente después del 6 de septiembre de 1930. En 1933, por ejemplo, hubo un conflicto con el Uruguay porque llegó al puerto de Buenos Aires una cañonera uruguaya y se decía que en ella venía el General Severo Toranzo, quien supuestamente venía a liderar un golpe militar radical. Fue así, que el gobierno del presidente Agustín P. Justo ordenó que se registrara esta cañonera para ver si realmente estaba allí Toranzo. No estaba, pero esto provocó un conflicto mayúsculo con el Uruguay, peor que el actual de las papeleras. Quiero decir con esto que, ante el fraude de los conservadores, la respuesta de los radicales era el intento de golpe de estado. Esto no debe extrañarnos dado que ésta fue también la postura de Leandro Alem primero en 1890 e Hipólito Yrigoyen después, en 1893 y 1905. Yrigoyen desistió del golpismo recién en 1916 cuando Alvear¹⁰ lo convenció a último momento durante la convención radical que en las elecciones de ese año no iba a haber fraude. Pero hasta entonces "don Hipólito" era partidario de la ascensión revolucionaria y de

⁹ Luna, Félix, *Revoluciones, estallidos políticos y soluciones constitucionales*, Planeta, Buenos Aires, 2006 confirma que "tal vez por la inminencia de un nuevo fraude, un grupo de dirigentes radicales tuvo una brillante idea: ofrecerle la candidatura presidencial del frente democrático al ministro de Guerra, Pedro Pablo Ramírez. Pensaron que a un militar en actividad no se le podía hacer fraude, menos tratándose del ministro de guerra. Hablaron con el general Ramírez, que no se mostró demasiado disgustado con esa posibilidad. El presidente Castillo se enteró de que su ministro estaba negociando con estos dirigentes radicales y le pidió explicaciones públicas. Como respuesta, el general Ramírez emitió un comunicado bastante ambiguo, y Castillo lo conminó a que hiciera un comunicado desmintiendo terminantemente que pudiera ser candidato. Campo de Mayo no esperó y directamente se levantó en armas: en una mañana como cualquiera, que resultó la del 4 de junio de 1943, derrocó a Castillo". p 90-91

¹⁰ Según Felipe Pigna, Historia Confidencial, op. cit. P. 217, en declaraciones a un diario porteño dos días después del derrocamiento de Yrigoyen, Alvear dijo "El que dirigió varias revoluciones de las que nosotros participamos y no logró hacer triunfar ninguna, en cambio, ve triunfar la primera que le hacen a él. Mas le valiera haber muerto al dejar

cortejar a los militares para el golpe de Estado. Incidentalmente, en enero de 1943 falleció el ex Presidente General Agustín P. Justo, que tenía fuertes inclinaciones aliadófilas y era poseedor de un gran prestigio en todo el ejército. Si Justo hubiese estado vivo, el golpe del 43 no hubiera sido tan fácil. Hay quien afirma que el servicio secreto nazi estuvo involucrado en la muerte de Justo. Lamentablemente los archivos con los informes secretos del caso habrían desaparecido, siendo ello un indicio más de la desorganización del Estado argentino y la consiguiente vulnerabilidad nacional ante las políticas de otros Estados.

El continuismo justicialista engendró, como antídoto, a la revolución

Llegamos así las elecciones de 1946. Dos meses antes de las elecciones, el coronel Perón, el auténtico, oculto y discutido líder del golpe, hace dictar el decreto 33.302 de 1945, otorgando el sueldo anual complementario a todo el mundo, que era una novedosa y distinta forma, de hacerse popular. Ganó las elecciones y por supuesto luego de acceder al poder, se perpetuó en él porque resultó el maestro supremo en la utilización del aparato estatal como maquinaria política, compra de voluntades y nombramientos de partidarios en el Estado. Superó en esto ampliamente a Hipólito Irigoyen. Los nombramientos a los afiliados al partido peronista estaban a la orden del día. Además no tenía los remordimientos de conciencia republicanos de los conservadores y radicales. Seguía en esto a Benito Mussolini. Consistente con su auto-perpetuación más cruda, modificó la Constitución de 1853-60 y estableció la posibilidad de su reelección indefinida. Era como establecer un Rey electivo y anular el sistema republicano. Supo manipular artísticamente la opinión popular con el monopolio de los medios de comunicación, con los millones de afiliados al partido, con los gremios y con casi todos los empleados públicos para retener para siempre el gobierno y no transferirlo jamás¹¹. Hasta pretendió crear una iglesia propia al mejor estilo de Enrique VIII de Inglaterra. Pero este último intento fue su perdición. Cegado por su poder sin límites, se puso en contra a la Iglesia Católica. Finalmente el conflicto con la Iglesia y la corrupción extrema de su régimen determinó una reacción en las Fuerzas Armadas que eran, desde la época de Sarmiento, casi las únicas organizaciones meritocráticas no clientelistas que quedaban en el Estado. El golpe de Estado militar era la única alternativa para revertir esta situación. El principal partido opositor, la Unión Cívica Radical, lo sabía, y por lo tanto se pasó largos años buscando desesperadamente contactos con generales y coroneles en actividad. Y aunque más no sea, en retiro. Y finalmente el golpe se produjo en 1955.

El golpe de Estado de 1955

La Revolución Libertadora de 1955 también buscó su continuidad, pero fue más cuidadosa de las formas republicanas y aceptó ser sucedida por una oposición moderada como la del Dr. Arturo Frondizi, no la de los peronistas, después de las elecciones de 1958. El partido justicialista fue proscripto en las

su primer gobierno, al menos hubiera salvado al partido, la única fuerza electoral rota y desmoralizada por la acción de su personalismo”

¹¹ Ancarola, Pedro, *La Argentina como definición*, Corregidor, Buenos Aires, 1983, p. 413. Este autor refleja la opinión muy difundida de que “hay un gran responsable del fracaso del proyecto nacional, del sueño de nuestros prohombres que se llamó Juan Domingo Perón”. Sin embargo, después de 30 años de fallecido Perón, los problemas institucionales de la República Argentina continúan, lo cual sugiere la acción de un cáncer profundo, más allá de la figura de Perón que, en mi opinión, es el clientelismo y la ausencia de un Estado meritocrático.

elecciones del 23 de febrero de 1958. Con la ventaja de la mirada retrospectiva se puede afirmar que la Revolución de 1955 cometió un grave error al proscribir al Partido Justicialista. Simplemente debió reformar la Constitución de 1853-60 quitando al Presidente de la Republica la facultad de nombrar a los empleados públicos de todas las categorías. Solamente reservarle la facultad de nombrar "ad libitum" a sus Ministros, Secretarios y Subsecretarios de Estado. Y también la de remover y trasladar funcionarios. Pero nunca nombrar. Y establecer un sistema constitucional donde todos los nombramientos en las distintas especialidades se hagan por exámenes rigurosos e igualitarios en los grados mas bajos del escalafón, el que debió ser dividido en dos partes no intercambiables, la profesional y la no profesional. El servicio publico debió ser una carrera de por vida desde los 22 años de edad hasta los 55, con ascensos según el desempeño y la aplicación puesta en el cargo. Los empleados debieron tener prohibida la afiliación a cualquier partido pues deben servir con lealtad la política del partido que gane las elecciones, aunque no sea de su preferencia personal. Del mismo modo quien tenga afiliación partidaria debiera tener vedado el acceso a un cargo de la administración, excepto los cargos políticos, se entiende, porque estos últimos son, precisamente, la razón de ser de los mismos partidos políticos.

Por 10 años debió dejarse el cuidado de la correcta aplicación de este régimen al único sector de la administración publica con experiencia en él: las Fuerzas Armadas. Con un régimen de empleo público como el propuesto y con el amparo constitucional, el peronismo no representaba ningún peligro para las instituciones de la Republica. Y no se justificaba su proscripción. Muy posiblemente hubiese perdido las elecciones de 1958 y tal vez hubiese podido volver en 1964. O tal vez se hubiera disuelto y dividido en mil fracciones, porque un peronismo no clientelista hubiese sido en realidad un peronismo completamente distinto. Su propia esencia hubiese quedado desvirtuada.

Pero lo cierto es que esta reforma no se hizo y nuevamente se volvió el eterno problema de la transición constitucional imposible, porque en 1964 nuevamente debía haber elecciones presidenciales. Y ello significaba casi con seguridad el triunfo del peronismo fortalecido ahora por los años de proscripción y por sus mártires. Y la reiteración de la entrega de toda la maquinaria estatal con todas las prebendas era inaceptable para la clase media que presionó a las Fuerzas Armadas para que no se entregara el poder y determinó incluso la caída del Presidente Frondizi en 1962. Quizá hubiese sido interesante observar como un astuto Presidente, como Frondizi, hubiese manejado la transición, si no hubiese sido depuesto por el golpe de marzo de 1962. En mi opinión, en caso de no ser depuesto, Frondizi debió haber nombrado Ministro del Interior al mismo General Aramburu y luego sostener la candidatura de este General en las elecciones de 1964 con el apoyo de todo el espectro democrático contra la candidatura del mismo Perón, o un lugarteniente de éste. Pero siempre en elecciones limpias y sin proscripciones. Sin embargo, los hechos fueron otros. El mismo General Aramburu, seguramente mal asesorado, arruinó su mejor opción al pedir públicamente la renuncia de Frondizi en marzo de 1962, precipitando así el golpe de Estado.

El golpe de Estado de 1962

Luego de la caída de Frondizi, las Fuerzas Armadas se dividieron en dos sectores irreconciliables. Por una parte, los sectores partidarios de llamar a elecciones democráticas, que tocó comandar al General

Juan Carlos Onganía por la mera circunstancia de resultar ser el militar más antiguo de Campo de Mayo, aunque nunca fue su ideólogo. La verdadera inspiración de este movimiento estuvo en manos de los "coroneles azules" junto con algunos civiles. Y por la otra parte los grupos partidarios del anti-peronismo rabioso, los colorados, también llamados "gorilas" propiciaban un gobierno militar por muchos años, sin salida electoral. La mayoría de los radicales, conservadores e incluso buena parte de los socialistas apoyaba esta última alternativa. Pero se impuso por la fuerza de las armas la idea democrática y el comandante azul: las elecciones se realizaron en julio de 1963.

Pero lamentablemente dos días antes de las elecciones el gobierno dictó un decreto prohibiendo las candidaturas del Frente Nacional y Popular. ¿Que pasó para que se cometiese tremendo error político? La elección debía dirimirse entre, por una parte, la fórmula Vicente Solano Lima-Silvestre Begnis candidatos del Frente Nacional y Popular respaldados por Perón y Frondizi, y por la otra el General Aramburu quien encabezaba una amplia coalición con dos candidatos a vicepresidente. Aramburu era el favorito de la clase media argentina y la única personalidad capaz de encabezar a un anti-peronismo unido. Como líder tenía el prestigio de haber realizado las elecciones de febrero de 1958 y entregado el poder el primero de mayo de ese año contra viento y marea, al elegido por las urnas. Por ello, su figura despertaba bastante consenso y además contaba con equipos técnicos competentes.

Eran los dos candidatos con posibilidades. Pero al proscribirse a Solano Lima, indirectamente se proscribió también a su polo opuesto, es decir al General Aramburu, y el candidato que venía tercero, sin ninguna probabilidad de ganar, un médico de Cruz del Eje, el Dr. Arturo Humberto Illia, ganó. Seguramente si la elección hubiera sido entre Solano Lima y Aramburu, hubiera sido algo así como cuarenta y ocho contra cuarenta y siete por ciento y el resto de 4 o 5 % restante para Illia. Tan inesperado fue el triunfo de Illia, que el propio doctor Ricardo Balbín, jefe del partido Radical, se excluyó a si mismo de la candidatura presidencial, convencido de la derrota en ciernes. Y así ascendió el Dr Illia, con el veinte y tres por ciento de los votos a la Presidencia en elecciones defectuosas aunque era evidente que la culpa por la trampa no la tenía el Presidente electo. Sin embargo Illia no se consideró a si mismo un Presidente electo por el azar de las circunstancias, sino uno legítimo, y como tal pretendió ejercer el poder de la Constitución sin limitaciones.

¿Por qué la absurda proscripción de 1963? Pocos días antes de las elecciones de octubre del año 1963 el ministro del Interior recibió un ultimátum del Regimiento de Tanques de Magdalena que comandaba el Coronel Tomás Sánchez de Bustamante y del Brigadier Reynaldo Pastor, comandante de la base aérea militar de Morón diciendo que, si ganaba el Frente Nacional Popular, el Regimiento de Tanques Magdalena avanzaría sobre la Casa Rosada. Y Onganía que había propiciado siempre las elecciones de buena fe, se quedó sin mas alternativas que reprimir, con derramamiento de sangre, o proscribir. Por lo tanto optó por la solución momentáneamente mas expeditiva y fácil que fue proscribir al Frente Nacional Popular. Así fue como se desnaturalizó el proceso democrático, y se sembró la semilla de la vuelta arrolladora y sin condiciones de Perón en 1973.

El golpe de Estado de 1966

En las elecciones de 1963 faltó valentía para avanzar con la democracia contra viento y marea aunque esto representase un derramamiento de sangre en el corto plazo. De cualquier manera, ese derramamiento hubiera sido muchísimo menor que el ocurrido en los setenta. El triunfo de la idea democrática era muy importante en ese momento sobre todo porque el peronismo parecía dispuesto a transar, reformarse y democratizarse al haber elegido un candidato conservador de transición, aceptable tanto a sectores sociales más encumbrados como a los más desamparados, aunque no quizá a la poderosa clase media argentina de ese entonces. El problema del Dr. Illia era que el radicalismo iba a perder seguramente las elecciones de 1969 y ello significaba el retorno de un peronismo lleno de mártires. Illia no estaba en condiciones de ser árbitro entre el peronismo y la poderosa clase media anti-peronista de entonces. Illia no le podía hacer sombra al astuto y extraordinario estratega que era Perón con la sola arma de su bonhomía. Era evidente que en el año 1969 nuevamente el Presidente de la República iba a ser Juan Domingo Perón y esto significaba transferir todas las rentas del Estado al clientelismo peronista. Incluso los puestos de jueces. Esto era inaceptable pues la clase media de entonces que tenía fresca todavía en la memoria el "Evita me ama" de los libros de lectura de primer grado inferior de la anterior época peronista. O los negocios con los permisos de cambio para la importación de televisores del enfermero de Perón, Jorge Antonio, o el estupro en el mas alto nivel de la señorita de 12-13 años Nelly Rivas, por ejemplo.

¿Cuál era la solución? La solución era que el mismo General Onganía fuese el candidato electoral y constitucional de la transición, arbitro entre peronistas y anti-peronistas, elegido por una gran coalición de salvación nacional en 1969 ¿Cuál era el obstáculo? La dificultad consistía en que en ese caso, Illia como Presidente en ejercicio del poder debía respaldar al General Onganía. Pero Illia no quería al General porque en las reyertas militares de 1962-63, el radicalismo apoyó al sector colorado golpista del ejercito y la marina, como lo hizo la antigua tradición de Alem e Yrigoyen. Illia no quería a Onganía a pesar de que éste había sido su benefactor, y, en el fondo, su gran elector.

Al destituir a Onganía, Illia fabricó quizá sin quererlo su autogolpe de Estado. La historia registra la tensión existente entre el secretario de Guerra del Dr Illia, el General Avalos quien hostigaba administrativamente al jefe azul. Onganía habló con Illia y le comunicó que si quería que él continuara como Comandante en Jefe del Ejercito, entonces tenía que nombrar como Secretario de Guerra al General Roberto Repetto. Caso contrario, Onganía pediría su pase a retiro. Illia designó al general Castro Sánchez en ese cargo creyendo que así solucionaba el diferendo, pero Onganía cumplió su palabra. Este fue el suicidio político de Illia. Sin proponérselo, el radical fabricó el golpe de Estado porque la clase media argentina definitivamente no estaba preparada para ver a Perón nuevamente en el poder y el único individuo que tenía una aureola de prestigio, verdadera o falsa, para frenar su venida y podía hacer de mediador entre el peronismo y anti-peronismo logrando un equilibrio, era el propio Onganía. El golpe de Estado de 1966 pretendió ser en realidad un reaseguro contra la vuelta de Perón en 1969.

¿Qué hizo el General Onganía, ya instalado en el poder en junio de 1966, aparte de cometer un gravísimo error inicial con la cuestión universitaria? Justificó su accionar con la teoría de los tres tiempos, el tiempo económico, el social y político. Era en el fondo una teoría para ganar tiempo hasta la muerte natural de Perón. Lamentablemente Onganía cambió su pensamiento una vez llegado al poder. El tiempo político, esto es, las elecciones, solo podía comenzar una vez fallecido Perón. Las vicisitudes de los tempranos sesentas ahora le habían llevado a la convicción de que la democracia solamente sería posible sin Perón. La teoría de Onganía era simplemente una teoría para ganar tiempo. Pero el ejercicio de gobernar desgasta a los gobernantes y a su elenco, y ciertamente también a Onganía. Este presidente en realidad tuvo una magnífica oportunidad para ser el De Gaulle de la Argentina reformando el Estado con criterio meritocrático y eliminando para siempre al clientelismo corruptor. Y luego llamar a elecciones sin proscripciones y sin esperar la muerte de Perón en la certeza que un peronismo sin prebendas, sin nombramientos de la clientela, sería un raro peronismo republicano que no hubiera creado en realidad peligros para la auténtica institucionalidad constitucional. Sin embargo, por falta de un diagnóstico acertado, Onganía perdió el tiempo. Debía hacer la reforma constitucional meritocrática reorganizando el Estado argentino al estilo francés o japonés quitando al presidente constitucional la facultad de nombrar y así terminando con el abuso del Estado como botín de guerra de los políticos, civiles o militares triunfantes. Ante esta pérdida del tiempo, a los 3 años del golpe de 1966 empezaron los problemas traídos por el desgaste de su gobierno. En rigor los presidentes militares argentinos con poder político, tanto Uriburu, como Onganía, Aramburu o Videla en su momento, desaprovecharon la extraordinaria oportunidad que tuvieron para mejorar definitivamente la calidad institucional argentina como lo hicieron De Gaulle, Chiang Kai Shek, Park Chung Hee, o Francisco Franco, entre otros líderes militares. El problema argentino ahora consiste en que esta reforma meritocrática del Estado debe ser hecha por políticos. Pero ¿Qué político será tan grande y tan prócer como privarse del placer de nombrar a su clientela?

El golpe de Estado de 1970

La teoría de los tres tiempos de Onganía implicaba una larga y aburrida "dicta-blanda" que resultaba inaguantable para las mentes más imaginativas y para la juventud de aquella época que había visto ya demasiados golpes militares. Fue así que algunos periodistas inquietos, entre otros, Bernardo Neustadt, Jacobo Timerman y Mariano Grondona, viajaron a Madrid para hablar con Perón y salieron convencidos de que el mito (LABOURDETTE, 2003, 9) del viejo dictador totalitario fascista y corrupto de los años cuarenta y cincuenta era falso. Ahora el astuto líder estaba totalmente renovado. Ahora era un verdadero demócrata. La vuelta de estos periodistas con esta nueva visión desmitificada y más realista de Perón, distinta de la de Onganía, le vino cómo anillo al dedo al General Alejandro Agustín Lanusse, Comandante en Jefe del Ejército, que tenía ambiciones presidenciales y buscaba un justificativo para derrocar a Onganía. A decir verdad tanto Onganía como Lanusse no eran considerados militares de intelecto excepcional por sus propios camaradas. Onganía tenía a su favor sus victorias de 1962 y 1963 al frente del Ejército Azul "para que el pueblo vote", pero lamentablemente desde 1966 en adelante, influido

por el consejo de sus asesores, pensaba que el voto popular solo podría verificarse después de la muerte natural de Perón. Lanusse, por su parte, tenía el antecedente de sus cuatro años de cárcel (1951-55) durante el gobierno peronista y era el reconocido jefe supremo del anti-peronismo. Pero Lanusse se flexibilizó y adoptó entonces la teoría de Grondona-Neustadt-Timmerman según la cual había que conversar con Perón. Y buscar una salida negociada a la crisis ¿Qué pensaba hacer exactamente Lanusse? Reemplazar a Onganía con Aramburu en la Presidencia de la República para que éste último negocie con Perón. Aparentemente también Aramburu había hecho su viaje secreto a Madrid y estaba convencido de la democratización de Perón y de la posibilidad de arreglar una salida negociada con éste. De la negociación resultaría la candidatura presidencial constitucional de Lanusse por elecciones libres (GRONDONA, 1999, 427). En abril de 1970 Lanusse comunica a Aramburu que en cualquier momento mandaría dos oficiales del Comando en Jefe del Ejército a buscarlo para llevarlo al Comando y desde allí ambos, Lanusse y Aramburu, cruzarían hasta la Casa Rosada para que Aramburu reemplace a Onganía. Pero los montoneros por la intermediación de su jefe de inteligencia militar, el conservador salteño Rodolfo Urtubey, sabían todo lo que Lanusse conversaba en su mesa (LARRAQUY y CABALLERO, 2000, 148; ARAMBURU, 2005; ALONSO, 2005).

· Con esta información invaluable, los montoneros planean y ejecutan a sangre fría el secuestro y el asesinato del Teniente General Pedro Eugenio Aramburu.

El asesinato de Aramburu frustró la capacidad negociadora de Lanusse con Perón, pero no impidió la caída de Onganía, quien contradiciendo su propio comunicado número 150 del año 1962, no fue capaz de establecer las condiciones adecuadas *"para que el pueblo vote"*. Esas condiciones eran nada mas ni nada menos que la supresión del sistema del botín. Y así fue reemplazado sin pena ni gloria por un General menos conocido hasta entonces, Roberto Marcelo Levington. Resultó evidente al final que Lanusse no pudo negociar con Perón. Finalmente se llamó a elecciones, y volvió Perón. Se demostró una vez mas que las posiciones meramente "anti" no son superadoras y llevan necesariamente a la derrota, como tantas veces ocurrió en la historia universal. El problema de fondo continuaba siendo el "clientelismo", el Estado como "botín de guerra" de los políticos, "the spoils' system", "el sistema de la ruina", que ni Aramburu ni Onganía, teniendo ambos en su momento la posibilidad y el prestigio social para eliminarlo, no lo hicieron, y no estuvieron, por lo tanto, a la altura de un De Gaulle, o de un Mac-Arthur. Los Generales determinaron, sin quererlo, en cambio la vuelta recurrente de esta calamidad que difícilmente pueda ser eliminada por los políticos comunes puesto que ellos son los grandes beneficiarios de este sistema altamente ruinoso para la sociedad en su conjunto. Así pues, ahora, ante el ocaso de los Generales, Argentina necesitaría un gran político con visos de héroe, visionario, un Sarmiento por ejemplo, como no lo tiene desde hace mucho tiempo, para resolver su problema de fondo.

El excesivo numero de afiliados

Incidentalmente cabe señalar que una de las mayores evidencias de los vicios de la democracia clientelista que aqueja a nuestro país es el número de afiliados de sus dos grandes partidos en comparación con el número de afiliados a los grandes partidos europeos o estadounidenses. Así, por ejemplo se ha

observado que el partido Justicialista tiene casi 3.2 millones de afiliados, y la UCR casi 2.5 millones¹², cuando el poderoso partido socialista francés de Mitterrand y Segòleme Royale no pasa de 216 mil afiliados en un país con una mucho mayor cantidad de habitantes. ¿Porqué esa diferencia? Porque los partidos políticos en las democracias no clientelistas sólo sirven para proveer el cargo electivo, esto es el de concejal, intendente, diputado, senador, gobernador o presidente, y sus respectivos gabinetes, pero nunca los partidos son los que alimentan a la administración pública, la cual no se nutre de la clientela partidaria, sino que es seleccionada sobre la base de la idoneidad profesional y la carrera administrativa. Por eso naturalmente hay menos afiliados en los países desarrollados. La ficha de afiliación no es el pasaporte al puesto público. Así de simple.

Terrorismo y contraterrorismo en el periodo 1973-83

La transferencia del poder de Lanusse a Perón estuvo signada por el surgimiento del fenómeno terrorista que comienza con el asesinato del General Aramburu en 1970. En un comienzo la reacción del Estado Argentino ante el fenómeno terrorista fue la correcta. El Estado Argentino reaccionó en un principio como corresponde a un Estado de Derecho: se estableció ya en la época de Onganía, en la Justicia Federal, por ley, una Cámara compuesta por 18 jueces y seis salas para juzgar a los terroristas. Se dictaron 1600 sentencias condenando a los malhechores con todas las garantías de la defensa en juicio. Pero en 1973 dicha ley de creación de la Cámara Federal fue derogada, los terroristas liberados y los jueces perseguidos y algunos asesinados por el terror. El premio al terrorismo que ello representó le dio un gran impulso a los grupos Montoneros y al llamado Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP)¹³. El Estado Argentino perdió así el monopolio de uso legítimo de la fuerza generándose como reacción una represión indiscriminada, que esta vez no podía ser contenida dentro de los principios constitucionales de la defensa en juicio, dada la experiencia con la Cámara Federal. El terrorismo de los setentas hizo trastabillar al débil Estado argentino¹⁴. Dicho terrorismo estaba determinado por dos razones, una externa y otra interna. La externa consistía en que las dos grandes potencias que se disputaban la hegemonía mundial, los Estados Unidos y la Unión Soviética, no podían ir a una confrontación directa entre ellas porque cada una contaba con una arsenal nuclear similar de más de diez mil y tal vez llegando a quince mil ojivas propulsadas por

¹² Diario Clarín, 24 de Julio de 2007, Buenos Aires, p. 12 Ver también www.clarin.com/diario/2007/07/24/elpais/p-01201.htm

¹³ El diario Clarín del domingo 24 de septiembre de 2006 p.12 informa sobre la ceremonia de sepultura del conocido terrorista Enrique Gorriarán Merlo, segundo de Mario Santucho, el jefe del ERP. Dice textualmente el diario: "A su velatorio asistieron dirigentes y militantes de la izquierda y de organismos de derechos humanos. Entre otros, el secretario general del Partido Comunista, Patricio Echegaray; el diputado kirchnerista y ex miembro de la conducción de montoneros, Miguel Bonasso y el ex piquetero y actual funcionario bonaerense Emilio Pèrsico"

¹⁴ La situación argentina de los setentas y particularmente antes de 1973 parece validar la teoría del Leviathan de Thomas Hobbes del siglo XVI. Al respecto dice un prestigioso autor de ciencia política "los hombres-los individuos no los padres-al fundarse el Estado artificial delegan el poder supremo en un hombre o a una asamblea por miedo recíproco, el miedo a una muerte violenta, y el miedo compulsivo en sí mismo es compatible con la libertad. En otras palabras, reemplazan voluntariamente el miedo recíproco compulsivo por el miedo nuevamente compulsivo a un tercer poder neutral, el gobierno, y por lo tanto sustituyen un peligro incommensurable, infinito e inevitable-el peligro de la amenaza de un enemigo-con un peligro mensurable, limitado y evitable-el peligro que desde los tribunales amenaza solo a los infractores" Strauss, Leo, *La Filosofía Política de Hobbes*, FCE, Buenos Aires, 2006, p.103. En la Argentina de 1973, al derogarse el Tribunal Judicial encargado de juzgar los crímenes terroristas, reapareció el Leviathan.

cohetes balísticos intercontinentales capaces de destruirse recíprocamente, y también destruir todo vestigio de vida humana sobre la Tierra. Por ello la Unión Soviética recurrió al fomento del terrorismo en los países en desarrollo. Se trataba de debilitar los ya débiles Estados de estos países quitándoles el monopolio del uso de la fuerza para luego sustituir a sus gobiernos por jóvenes revolucionarios de estilo montoneros o ERP o como los propios revolucionarios rusos de 1917, tanto en el Asia como en Africa y en América Latina. La estrategia consistía rodear así a Estados Unidos y a Europa occidental para provocar su rendición final. Estados Unidos respondió con la represión contraterrorista de las fuerzas armadas regulares de los países en desarrollo, entre otros, las del nuestro.

Sin embargo, en 1977, con la llegada del Presidente James Carter al poder y su asesor de Seguridad Nacional Zbigniew Brzezinski, Estados Unidos cambió de táctica al advertir la vulnerabilidad intrínseca del propio Estado soviético, el “quedantismo” de su régimen sucesorio del poder, y su consiguiente carácter represivo y corrupto a la vez. Así fue que levantó con cierto hábil oportunismo, la bandera de los “human rights” como arma moral para hacer caer a su adversario. En efecto, el Estado soviético con el pasaje del tiempo evolucionaba rápidamente hacia un sistema hedonista clientelista que se auto-perpetuaba en el poder, que carecía de mecanismos válidos de auto-renovación y que perdía legitimidad ante los ojos de su pueblo por su despotismo e ineficacia. Ese Estado se iba caer por la escasa velocidad en la rotación de las elites, por falta de fuerza moral interna, como fue el caso de los Borbones, por ejemplo, y como todas las aristocracias de las distintas civilizaciones humanas¹⁵, pero mucho más rápidamente aun, dada la aceleración de la historia.

Con respecto al terrorismo conviene transcribir la opinión actual de Brzezinski (BRZEZINSKI, 2005, 50):

los terroristas son irredimibles pero las condiciones que favorecen su existencia puede que no lo sean. Se trata de una distinción importante. Los terroristas suelen vivir en su propio mundo, arrebuados en su supuesta superioridad moral patológica. La violencia se convierte así en algo más que un medio para conseguir un fin: pasa a ser su razón de ser. Por eso resulta necesaria su eliminación. Pero para asegurar que sus filas no vuelven a nutrirse de nuevos elementos se necesita una estrategia política que debilite las complejas fuerzas políticas y culturales en las que nace el terrorismo. Se trata de eliminar políticamente aquello que crea terroristas

En mi opinión, la razón sociológica interna del surgimiento del terrorismo en nuestro país estuvo dada por la falta de rotación de su sistema político que cerraba el acceso al gobierno a los elementos más dinámicos de las nuevas generaciones, ya sea por la acción de un *establishment* político “quedantista”, o por la vía directa de los gobiernos militares. Y también, y esto es muy importante, estaba cerrado el acceso al poder político indirecto por la vía de la carrera administrativa de mérito en el Estado, dado que esa carrera no existía, ni existe todavía. La suma de estos frenos artificiales a la rotación natural de las elites fue fatal.

Lamentablemente los dos factores causales continúan operando actualmente en la Argentina de 2006. Continuamos con un "establishment" político quedantista, imposible de renovar, dados los privilegios presupuestarios con que cuenta el político que ejerce el poder por una parte, y siempre bajo el supuesto de una razonable política macroeconómica, y por la otra, la ausencia de carrera administrativa civil meritocrática en el Estado que provea un método institucional automático de renovación de la dirigencia

Incidentalmente, desde que el terrorismo tiene vocación por apoderarse del Estado, carece de sentido sancionar como delitos de lesa humanidad y declarar imprescriptibles los del contraterrorismo estatal, y en cambio declarar prescriptibles como delitos menores los delitos propios de los terroristas, que son siempre peligrosos gobernantes en potencia, tal como lo hizo nuestra Suprema Corte de Justicia en el caso del terrorista etarra "Lariz Iriondo". Esta jurisprudencia tiende a convertir a la Argentina en una suerte de refugio¹⁶. para los terroristas internacionales debilitando aun más el prestigio del Estado argentino y refirmando así su carácter de Estado fracasado. De acuerdo a esta jurisprudencia los delitos de las "torres gemelas" de Nueva York del 11 de septiembre de 2001, o el de la AMIA en Buenos Aires de 1994, no serían delitos de lesa humanidad y serían prescriptibles. Esta jurisprudencia contradice abiertamente al artículo 7 del Estatuto de Roma del año 1998 que define como crímenes de lesa humanidad los asesinatos, exterminio y otros actos graves contra una población civil "de conformidad con la política de un Estado o una organización". Como afirma Marcos Aguinis (AGUINIS, 81), "sin duda integran el nefasto paquete de *organizaciones* que cometen crímenes de lesa humanidad, entidades como Al Queda, Hezbolla, Hamas, Montoneros, ERP, ETA, Brigadas Rojas, Baader-Meinhof, Sendero Luminoso, FARC, etc, etc, que simpatizan entre ellas aunque sus orígenes, teorías y objetivos sean muy variados".

No cabe duda que la jurisprudencia de nuestra Corte no es sostenible pues tiene su origen en un estado artificial de la opinión pública argentina que influye sobre los jueces y que ha sido caracterizado adecuadamente por el embajador Abel Posse de la siguiente manera¹⁷:

Ahora a treinta años después de aquel 24 de marzo, la laboriosa desinformación mediática, el victimismo y la intencionada ocultación de los crímenes terroristas presentan la realidad de tal manera como si una secta sangrienta de militares de las tres armas, tal vez ebrios o drogados, hubiera salido a matar jóvenes muy de su casa y de sus estudios... la justicia logró censar 22000 hechos subversivos entre 1969 y 1979: 5125 atentados con explosivos, 1311 robos de armamentos, 1748 secuestros de personas, 1501 asesinatos de empresarios, funcionarios, políticos, periodistas, militares, policías, niños, etc... Galimberti, el mas interesante, lúcido y perverso miembro de la fuerza subversiva, pudo decir con

¹⁵ Ver el Apéndice I de este trabajo sobre la teoría de Pareto sobre la rotación de las elites.

¹⁶ Opinión Editorial, La Nación, Buenos Aires, 24 de mayo de 2005.

¹⁷ Posse, Abel, *Consagración de la muerte*, La Nación, Buenos Aires, 24-3-2006

naturalidad: "Hubo un día en que matamos 19 vigilantes"... Dos días antes del golpe La Opinión titulaba: "Un muerto cada 5 horas; una bomba cada tres"

El terrorismo no es más que una de las caras de la falencia de un Estado: los terroristas le disputan el monopolio del uso de la fuerza. La preocupación actual de los Estados Unidos con el terrorismo en el nuevo milenio radica en que si los Estados débiles del tercer mundo no logran controlar su territorio, allí suelen aprovechar para esconderse y anidar las bandas terroristas que amenazan ahora a los propios Estados Unidos, o a Israel. Afganistán con Al Qaeda y Bin Laden, o el Líbano con el Hezbollah fueron y son los casos en punto.

La imprevisión de Perón al dejar como herederos suyos a su esposa y al Sr Lopez Rega fue imperdonable y condujo a un desastre nacional. La "señora" no estaba en condiciones intelectuales de conducir los destinos de la Nación y por otra parte el clientelismo típico del peronismo y el consiguiente exceso de gasto público, provocaron un recalentamiento en la economía, devaluación, aumentos masivos de salarios y un brote de hiperinflación. La situación era caótica no solamente por los peligros del terrorismo sino también por la hiperinflación en ciernes. Gran parte de la población clamaba para que los militares asumieran el poder nuevamente. Por supuesto que había mejores alternativas. Quizá el propio senador peronista Italo Luder podría haber sido Presidente, pero no quiso aceptar. Incluso hubo propuestas de los partidos conservadores y el radical en la Cámara de Diputados para hacer juicio político a Isabel perón y sustituirla por Italo Luder, pero los peronistas desecharon esta alternativa, y el país desembocó en la tragedia del 24 de marzo de 1976. Las opiniones sobre la historia política argentina de 1976-83 están muy divididas¹⁸ y quien quiera formarse una idea cabal debe escuchar las dos campanas¹⁹. Pero además uno debe preguntarse qué hubiera ocurrido si el terrorista Mario Firmenich, jefe de montoneros, hubiese alcanzado la Presidencia de la República, por ejemplo, y hubiese tenido el monopolio del uso de la fuerza. Quizá hubiera habido un paredón con cien mil fusilados. O fosas con doscientos mil desaparecidos. Quizá todo esta imaginaria masacre resulte benévola si comparamos con los millones de víctimas de la revolución rusa de 1917 y su secuela Stalinista.

Por otra parte, debe observarse que una guerra civil como la de 1974-78 crea circunstancias óptimas para grandes reformas pues las instituciones se tornan excepcionalmente maleables en tiempos de crisis, como los metales ante las altas temperaturas. Pero los gobernantes de la época no eran estadistas del nivel de un De Gaulle o un Mac-Arthur. No solamente se desaprovechó la oportunidad para

¹⁸ Quizá la mejor síntesis jamás escrita de estos años lamentable de la historia argentina sea el artículo de Posse, Abel, *Consagración de la muerte*, La Nación, 24-3-2006. Compiten en agudeza las brillantes páginas de Marcos Aguinis, *El atroz encanto de ser argentinos 2*, op.cit. p.79 a 85.

¹⁹ www.nuncamas.org/investig/investig.htm ; www.nuncamas.org/document/document.htm. También Acuña Carlos Manuel, *Por Amor al Odio. Crónicas de Guerra. De Campora a la muerte de Perón*. Tomo II. Ediciones del Pórtico, Buenos Aires, 2001. Bonasso, Miguel, *El Presidente que no fue*, Planeta, Buenos Aires, 1997; Ciancaglini, Sergio y Granovsky Martin, *Nada mas que la Verdad, El juicio a las Juntas*, Planeta, Buenos Aires, 1995; Marquez, Nicolás, *La Otra Parte de la Verdad*, Edición del Autor, Buenos Aires, 2004, Vervitsky, Horacio, *Ezeiza*, Planeta, Buenos Aires, 1995; Vervitsky, Horacio *El Silencio. De Paulo VI a Bergoglio. Las relaciones secretas de la Iglesia con la ESMA*.

establecer la gran reforma meritocrática del Estado argentino, sino que se cometieron groseros errores de conducción monetaria y cambiaria que impidieron el crecimiento económico en 1976-83 y desprestigiaron enormemente a los gobiernos militares del período. En tiempos modernos todo gobierno que aspire a auto-perpetuarse debe acertar al menos en la política de desarrollo económico. Y las políticas monetarias y cambiarias seguidas en el período resultantes en altísimas tasas de interés reales, por momentos del 100% anual, acompañadas de una fuerte sobrevaluación del peso, destructora de la industria y las exportaciones hundieron al país en el subdesarrollo. Ante el fracaso económico del proceso militar, el General Galtieri, Presidente de facto en 1982 se le ocurrió recuperar prestigio para las fuerzas armadas invadiendo Malvinas. Y este fue el final.²⁰

Margaret Thatcher, madre de la democracia argentina

¿Porqué en 1983 los militares llamaron a elecciones para desprenderse del gobierno? Simplemente por el desprestigio que les causó la derrota de Malvinas (GRONDONA, 1999, 442) (SORMAN, 1989, 92). La guerra perdida en Malvinas contribuyó a acentuar la duda internacional acerca del fracaso del Estado Argentino. La coerción es el carozo del Estado. Pero esa coerción debe tener lugar dentro de la ley. Por supuesto, la derrota permitió poner al descubierto ante la opinión pública nacional e internacional el grave error del terrorismo de Estado. Resultó entonces obvio que la lucha contra el terrorismo debió hacerse con el Código Procesal Penal en la mano, o al menos con el Código de Justicia Militar. La pregunta que surge es si, en estas condiciones, el terrorismo de Montoneros o el del ERP no hubiesen sido acaso los triunfadores en la lucha armada. Y así se hubiesen constituido en el terrorismo de Estado oficial sin código ni restricción alguna, al mejor estilo stalinista o hitleriano: Mario Firmenich Presidente y Roberto Quieto vice. Más allá de esta hipótesis, lo cierto es que el intento de reconquistar un territorio arrebatado ilegalmente por el Reino Unido en 1833 fracasó en gran medida por nuevos errores de la alta conducción militar, mas que por la falencia de nuestras tropas que tuvieron un desempeño muy digno, a pesar del enorme desnivel de recursos tecnológicos que significaba luchar contra la OTAN. El gran error de nuestro alto comando fue, según observadores imparciales de la misma OTAN, simplemente no prolongar la pista de aterrizaje de Puerto Argentino. Si ello se hubiese hecho la Argentina hubiera tenido superioridad aérea y la flota británica no se hubiese atrevido a aproximarse a las islas. La guerra perdida tuvo el efecto de desprestigiar fuertemente a las Fuerzas Armadas ante la opinión nacional y las descalificó como factor de poder político, posiblemente para siempre. Pero la historia de 1983-2003 demostró que la causa de nuestra decadencia no fueron nuestras Fuerzas Armadas solamente pues cuando ellas se apartaron del poder, la decadencia continuó y casi puede decirse que se acentuó.

Se transfirió así el poder el 10 de diciembre de 1983. Esta transferencia, al igual que la de mil novecientos dieciséis, es una de las pocas donde se otorgó el poder a la oposición lisa y llana, sin restricciones. Del partido militar desmoralizado por la derrota de Malvinas a uno de los partidos

Sudamericana, Buenos Aires, 2005; Pigna, Felipe, *Lo pasado pensado, Entrevistas con la historia argentina, (1955-1983)* Planeta, Buenos Aires, 2005

²⁰ Ver el informe del General Benjamín Rattenbach en www.nuncamas.org/document/document.htm

clientelistas establecidos, que en este caso resultó ser el partido radical. Ni corto ni perezoso, el líder radical, Dr Alfonsín, defensor del terrorista Santucho, Jefe del ERP en el juicio por el asesinato del empresario Oberdan Salustro, Presidente de la Fiat, procedió a armar el juicio político a las Juntas, para de esta manera dar el tiro de gracia al enemigo político máximo de la clase política, el partido militar ya caído y políticamente herido de muerte por Thatcher.

El Dr. Alfonsín fue un típico líder clientelista tradicional. El exceso de gasto publico provocado por los nombramientos partidarios sumado al intento del repago de la deuda externa provocada por la anterior sobrevaluación del peso del Dr. Martinez de Hoz determinaron la alta inflación de 1983-88 y finalmente la hiperinflación de 1989.

Incidentalmente, el mantenimiento del Estado clientelista en la Argentina hace mucho mas fácil la presión de los Estados extranjeros para la obtención de sus objetivos políticos respecto de la Argentina. El estado clientelista es, por esencia, una presa fácil para los servicios de espionaje extranjeros. Por ello es que las agencias internacionales, supuestamente interesadas en ayudar a nuestro crecimiento, jamás han recomendado, ni recomendarán, el establecimiento del Estado meritocrático en la Argentina como el camino más directo y fácil hacia la meta de ser un país desarrollado.

La transición irregular y caótica de 1989

Cuando en julio 1988 el Dr. Carlos Saul Menem ganó las internas del partido justicialista se produjo un escalofrío en la opinión seria, nacional e internacional. El FMI decidió entonces frenar la candidatura de Menem e intervenir en agosto de 1988. Lo hizo mediante un préstamo de Stand By al gobierno del Dr. Alfonsín con la intención de evitar el colapso de la economía radical. Pero el importe del préstamo duraba hasta mayo del 1989 solamente. La UCR en el poder adelantó 6 meses las elecciones que debieron tener lugar en octubre de 1989 al mes de mayo del mismo año, concordante con la idea de que hasta esa fecha podía durar el dinero del FMI otorgado en agosto de 1988. Menem respondió amenazando al FMI, por medio del diputado Domingo Cavallo que actuó como su mensajero en Washington. La amenaza consistió en que si ese organismo favorecía al candidato radical Angeloz, y si a pesar de ello, el Justicialismo llegaba a triunfar, entonces él, Menem, se iba a encargar de desconocer la deuda externa. El FMI decidió finalmente no entrometerse en la política interna argentina y canceló así el Stand By en enero de 1989. Y de esta manera comenzó la hiperinflación que permitió el triunfo electoral del Dr. Menem el 14 de mayo de ese año, ante el desprestigio enorme que la vertiginosa suba de precios significaba para el radicalismo. Obviamente esta no fue una transición normal.

La transición irregular de 1995

Tampoco lo fue la de 1995 pues el Presidente incumbente movió todos los resortes posibles para quedarse y lo logró, mediante el Pacto de Olivos y la reforma constitucional de 1994 que abría la posibilidad de reelección. Los métodos para el logro del Pacto de Olivos no parecen haber sido del todo claros al punto que determinaron la indignada renuncia del Ministro del Interior Gustavo Beliz y dicha reforma finalmente se gestó sobre la base de la íntima amistad entre el gremialista Luis Barrionuevo y el ex Ministro Enrique Nosiglia (GALLO y ALVAREZ GUERRERO, 2005, 253 y 266).

En efecto, la utilización de fondos reservados para la compra de leyes del Congreso parece ser una constante del nuevo sistema político. Ello parece haber ocurrido en el caso de la ley de flexibilización laboral del año 2000, donde el Poder Ejecutivo habría extraído fondos secretos para sobornar a legisladores por montos que según informa la prensa alcanzaron a los cinco millones de dólares. Este hecho presta apoyo adicional a la tesis de la falencia de nuestro Estado. Así como ocurrió con la llamada "ley Banelco", algunos indicios bastante serios sugieren que la ley de declaración de la necesidad de la reforma constitucional que diera lugar a la Constitución de 1994, con la que se consagró la reelección del ex presidente Menem, también habría sido obtenida utilizando medios parecidos aunque tal vez por sumas mucho más altas dado los mayores intereses en juego.

Incidentalmente, existe consenso en los historiadores sobre el origen del movimiento piquetero argentino. Este ocurrió en Cutralcú, provincia de Neuquén el 20 de junio de 1996. Ese día los obreros despedidos de YPF cortaron la estratégica ruta nacional 22 y forzaron al gobierno provincial a negociar quedando la ruta libre a cambio de generosos subsidios del Estado. La pueblada se repitió con éxito en otras ciudades petroleras con alta desocupación como Plaza Huincul, Tartagal y General Mosconi. (SVAMPA y PEREYRA, 2003). El éxito de los cortes de ruta como instrumento de presión contagió a todos los demás sectores de la economía y hoy lo tenemos como el deporte golpista nacional privado, luego de los millones de desocupados que creó la convertibilidad y de la manifiesta incapacidad de gestión de los gobiernos nacional y provinciales provocada por el mismo clientelismo²¹.

La transición venenosa de 1999

Finalmente la transición presidencial del Justicialismo al Radicalismo-Frepaso de 1999 tampoco fue normal. El Presidente Menem trató de forzar una interpretación imposible de la Constitución de 1994 que le permitiera otra reelección. Y tal vez lo hubiera logrado porque la Corte Suprema le era incondicional y el mayoritario Partido Justicialista, tradicionalmente imbuido de verticalismo y aceitado por el dinero del poder, lo hubiera aceptado. Pero finalmente desistió cuando su Ministro de Economía Roque Fernández lo convenció de que la Convertibilidad se había tornado insostenible a raíz de la devaluación brasileña del 13 de enero de 1999 y que convenía entregarle la bomba empaquetada al Presidente de la Rúa para que la misma estalle en las manos del radical y así hacer que la UCR pagara los costos que dejara la imprudente y errada política económica Menemista-Cavallista. Por ello la transición aparentemente regular de 1999 fue en realidad una estratagema para evitar enormes responsabilidades políticas y volver en el 2003²².

²¹ Según el Centro de Estudios para una Nueva Mayoría que dirige el Dr. Rosendo Fraga, los cortes de ruta fueron subiendo en los noventa y llegaron a 2330 en el año 2002. Pero a partir de allí empezaron a descender alcanzando 1199 en el 2005 y 713 en el 2006. El mismo estudio revela que de mayo a noviembre de 2006 el 30.6% de los cortes provenía de vecinos, estudiantes y comerciantes, el 26,1% de organizaciones sindicales, el 17,9% de la agro-industria, el 11.3% de los aborígenes, solamente el 7,9% de los piqueteros, el 2,7% de los cartoneros y el resto de otros sectores. Ver La Nación, 5 de diciembre de 2006, p.5

²² Ante el fracaso sucesivo de los gobiernos democráticos de Alfonsín, Menem y De La Rúa cabe cuestionar la solución simple muy bien expuesta por el propio Dr. Alfonsín: "democracia o totalitarismo, decir desarrollo o decadencia" Ver al respecto Alfonsín, Raúl, *La cuestión Argentina*, Editorial Propuesta Argentina, Buenos Aires, 1981, p.242. Con la democracia solamente no basta. La verdadera solución está en una democracia donde los

Las nuevas formas del Golpe de Estado sin militares

¿Porqué en los últimos 22 años no han habido los golpes de Estado clásicos de nuestra historia? Gracias a Margaret Tatcher y la guerra de Malvinas (GRONDONA, 1999, 428). Esta guerra significó una enorme pérdida de prestigio para las Fuerzas Armadas argentinas ante la opinión pública. Por ello es que Malvinas tiene tanto poder explicativo sobre la historia política argentina reciente. El desprestigio de las fuerzas armadas tiene así un beneficio: no más golpes militares, pero también costos. Un costo es que en rigor casi no tenemos fuerzas armadas. No tener fuerzas armadas en la pos-modernidad donde las Naciones Unidas está totalmente trabadas en su accionar, nos convierte en una nación de existencia precaria y nos acerca peligrosamente al paradigma de los estados fracasados. Si Chile no tuviera un gobierno socialista y pacifista, podría tal vez intentar apoderarse de la Patagonia y así pondría fin a la existencia del Estado argentino. Ello podría ocurrir por ejemplo cuando la Argentina se vea obligada a suspenderle sus exportaciones de gas natural debido al agotamiento y depredación de su recurso, imprudentemente cedido a la empresa estatal española Repsol, que no tiene interés en explorar²³. Al respecto un camarista jubilado me decía ¿Y eso que importa? Se empezó a preocupar cuando le recordé que no podría cobrar más su jubilación de un Estado inexistente. Y se fue muy preocupado y ahora sí, es muy nacionalista. En síntesis, el servicio civil de carrera y meritocrático debió haber sido el antídoto contra los golpes militares. No la guerra perdida de Malvinas. Porque ahora los golpes siguen existiendo pero están privatizados, como el de diciembre de 2001. Los elementos de Clase II están ahora difusos en el pueblo indignado contra la corrupción y la terrible ineficiencia del Estado. Pero el pueblo actúa por medio de turbas en forma desordenada donde cualquier cosa puede pasar. Los nuevos golpes se parecen algo a los de 1789 y 1848 en Francia. El Presidente Kirchner pudo hasta ahora aventar los golpes privatizados erigiéndose mediáticamente en campeón de la defensa de los intereses nacionales y apoyándose fuertemente en un buen manejo de la economía, el que se refleja en las altas tasas de crecimiento de 2003, 2004, 2005 y 2006. Pero si éstas tasas llegan a caerse, por ejemplo, por la aparición repentina de una crisis energética importante con falta masiva de combustibles o gas, no deben descartarse episodios similares a los que provocaron la caída del Presidente de la Rúa en el 2001. En realidad, después de este golpe de estado privatizado todos los presidentes argentinos viven atemorizados por las turbas y piquetes. Antes tenían temor de las Fuerzas Armadas. Ahora de los piquetes. Se dice que en el 2002-2003 el ex presidente Eduardo Duhalde estaba buscando secretamente su propia reelección, esta vez por el voto popular hacia finales del 2003, cuando vencía el mandato que le había otorgado el Congreso para finalizar el período presidencial del caído Fernando de la Rúa. Pero la muerte de los piqueteros Kosteki y Santillán cuando estaban cortando ilegalmente el puente Pueyrredón a manos de la represión policial lo atemorizó de tal manera, que abandonó su proyecto. Decidió acortar su mandato y terminó propiciando

nombramientos en el Estado sean fundadas en la idoneidad, es decir en exámenes y carrera administrativa, como en Francia, Alemania, Inglaterra o Japón, no en el clientelismo.

²³ La Presidente Michelle Bachelet intimó al Presidente Nestor Kirchner en una reunión que tuvieron en Mendoza en septiembre de 2006 a entregar a Chile una provisión de gas que no tenemos, a precios menores de la mitad de lo que debemos pagar a Bolivia por importar ese gas.

la candidatura de Néstor Kirchner. Este Presidente vive también atemorizado por los piquetes y las manifestaciones públicas. Le cortan las rutas. Le cortan las calles de la ciudad capital, o le toman comisarías, y el Estado no actúa. En todo caso parece que conviene comprar o cooptar piqueteros con cargos públicos como fue el caso de D'Elía, esto es con más clientelismo. No vaya a ser cosa que los piqueteros se agranden y volteen al Presidente. La única diferencia con el régimen anterior de 1916-1983, consiste en que las turbas y piquetes si bien pueden voltear presidentes, no tienen la organización, la disciplina y la fuerza suficiente para imponer al sucesor, que sería entonces el vicepresidente, el que también ejercerá su mandato asediado por las turbas y piquetes. El punto del argumento es que el Estado tiene que tener necesariamente el monopolio del uso de la fuerza, si queremos ser un país en serio. Pero para ello necesitamos un Estado prestigiado y meritocrático que sepa arbitrar entre los distintos sectores sociales e imponer un orden con justicia, no el Estado parasitario, desprestigiado e inútil que padecemos. Lo primero para imponer el orden es asegurar el pleno empleo: que todo el que quiera trabajar pueda hacerlo, lo cual es un problema técnico de la macroeconomía que requiere el adecuado uso de la moneda y el crédito a la producción. Restablecer las escuelas de fábrica. Restablecer el impuesto de aprendizaje y orientación profesional para aquellas empresas que no entrenen al personal. Crear la mística del trabajo y no la de la prebenda clientelista. En el 2004 había 200 mil planes asistenciales, pero un aspirante a beneficiario debía demostrar que estaba dispuesto a participar activamente en la protesta. No había comida si no se piqueteaba. En definitiva el Estado inepto subsidia al piquete que puede llegar a voltear al propio Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRA (s.f.) *La Banca en Tiempos de Ajuste*. Buenos Aires, Tesis, s.f.
- AGUINIS, M. (2001) *El atroz encanto de ser argentinos*. Buenos Aires, Plantea, 2001.
- ALARCÓN, M. (2006) "No perdamos una oportunidad histórica". En *La Nación*, 18 de Julio de 2006.
- ALBERDI, J. B. (1886) *El Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853*. Buenos Aires, La Tribuna Nacional, 1886.
- ALFONSÍN, R. (1981) *La cuestión Argentina*. Buenos Aires, Propuesta Argentina, 1981.
- ALONSO, J. (2005) *Quien Mató a Aramburu*. Buenos Aires, Sudamericana, 2005.
- ANCAROLA, P. (1983) *La Argentina como definición*. Buenos Aires, Corregidor, 1983.
- ARISTÓTELES (1941) *La Política*. Madrid, Espasa Calpe, 1941.
- ARROW, K. (1973) "Higher Education as a Filter". En *JPE*, July, 1973.
- BAGWATI, J. (1958) "Inmiserizing Growth, a Geometrical Note". En *Review of Economic Studies*, 1958, 24.
- BAUMOL, BLACKMAN y WOLFF (1989) *Productivity and American Leadership*. Cambridge, The MIT Press, 1989.

- BAUMOL, W. (1976) "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis ". En *Selected Writings of William Baumol*, New York, New York University Press, 1976.
- BERLINSKI, J. (1977) *La protección arancelaria de actividades seleccionadas de la industria manufacturera argentina*. Buenos Aires, Ministerio de Economía, 1977.
- BLAUG, M. (1987) "Where are we now in the Economics of Education" en *Economics of Education and the Education of an Economist*, New York, New York University Press, 1987.
- BRZEZINSKI, Z. (2005) *El Dilema de EEUU ¿Dominación Global o Liderazgo Global?*. Buenos Aires, Paidós, 2005.
- CONESA E. (2006) *Macroeconomía y Política Macroeconómica*. Buenos Aires, La Ley, 2006.
- CONESA, E. (1983) *Términos de Intercambio y Tarifa Óptima en la Argentina*. Buenos Aires, BID-INTAL, 1983.
- CONESA, E. (1996) *Desempleo, Precios Relativos y Crecimiento Económico*. Buenos Aires, Depalma, 1996.
- CORDEN, W. M. (1974) *Trade policy and Economic Welfare* Oxford, Clarendon Press, 1974.
- FRAGA, R. y PANDOLFI, R. (2005) *Aramburu. La Biografía*. Buenos Aires, Vergara, 2005.
- FUKUYAMA, F. (1992) *The End of History and the Last Man*. New York, Avon Books, 1992.
- GALLO, D. y ALVAREZ GUERRERO, G. (2005) *El Coti, El Dueño De Todos Los Secretos, Biografía No Autorizada De Enrique Nosiglia*. Buenos Aires, Sudamericana, 2005.
- GARCÍA HAMILTON, J. I. (2006) *Porqué Crecen los Países*. Buenos Aires, Sudamericana, Buenos Aires, 2006.
- GRONDONA M. (1995) *La Argentina como vocación*. Buenos Aires, Planeta, 1995.
- GRONDONA, M. (1999) *Las condiciones culturales del desarrollo económico*. Buenos Aires, Planeta, Buenos Aires, 1999.
- GUNTHER, J. (1941) "The Argentine Complex". En *Inside Latin America*, New York Harper Brothers, 1941, XIX.
- HARRISON, L. (1985) *Underdevelopment is a State of Mind, The Latin American Case*. Cambridge, The University Press of America, 1985.
- HELBLING C. C. (1978) *Derecho a la esperanza*. Buenos Aires, Sudamericana, 1978.
- INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS (1991) *INTERNATIONAL ADJUSTMENT AND FINANCING. THE LESSONS OF 1985-1991*. Washington DC, 1991.
- JOHNSON, C. (s.f.) *The Miti and the Japanese Miracle*. California, Stanford University Press, s.f.
- JOHNSON, P. (2001) *Estados Unidos. La Historia*, Buenos Aires, Vergara, 2001.
- KRUGMAN, P. (1992) *Currencies and Crisis*. Cambridge, The MIT Press, 1992.
- LABOURDETTE, S. (2003) "Mito y Política". En *Escritos Sociológico Políticos*, Buenos Aires, Grupo Editor Iberoamericano, 2003.
- LANÚS J. A. (2001) *Aquel Apogeo. Política Internacional Argentina 1910-1939*. Buenos Aires, Emecé, 2001.
- LANUS, A. (1987) *La causa argentina*. Buenos Aires, Emece, 1987.

- LARRAQUY, M. y CABALLERO R. (2000) *Galimerti, De Perón a Susana. De Montoneros a la CIA*. Buenos Aires, Norma, 2000.
- LAYARD, R. y PSACHARAPPOULUS, G. (1974) "The Screening Hypothesis and the Return to Education". En *JPE*, 1974, 82.
- LUNA, F. (2006) *Revoluciones, estallidos políticos y soluciones constitucionales*. Buenos Aires, Planeta, 2006.
- MADDISON, A. (2005) *La Economía de Occidente y la del Resto del Mundo: Una Perspectiva Milenaria*. Universidad Carlos III de Madrid, 2005. www.theworlddeconomy.org
- MANKIW G., ROMER D, y WEIL D. (1992) "A Contribution to the Empirics of Economic Growth". En *QJE*, mayo de 1992.
- MANKIW, G., ROMER, D. y WEIL, D. "A Contribution to the Empirics of Economic Growth". En *Quarterly Journal of Economics*, Cambridge, Mayo de 1992.
- MASON, K., PERKINS, K. Y COLE (1980) *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*. Cambridge, Harvard University Press, 1980.
- MASSOT, V. (2007) *Las ideas de esos hombres. De Moreno a Perón*. Buenos Aires, Sudamericana, 2007.
- MASSUH, V. (1982) *La Argentina como sentimiento*. Buenos Aires, Sudamericana, 1982.
- MAYER, J. (1973) *Alberdi y su Tiempo*. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1973.
- MYRDAL, G. *The Challenge of World Poverty*. New York, A Vintage Book, 1971.
- NIXON, R. M. (1983) *Líderes. Perfiles y Recuerdos de los Hombres que han Forjado el Mundo Moderno*. Buenos Aires, Planeta, 1983.
- O'DONNELL, P. (2003) *Historia Confidencial*. Buenos Aires, Planeta, 2003.
- ORÍA, J. (1995) *La Reección Presidencial y la División de los Poderes*. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1995.
- ORLANDO (2005) *Dos Siglos de Economía Argentina*. Buenos Aires, Fundación Norte Sur, 2005.
- ORTEGA y GASSET, J. (1955) "España Invertebrada" En *Obras Completas*, Madrid, Revista de Occidente, 1955, III.
- ORTEGA y GASSET, J. (1983) "El hombre a la defensiva". En *Obras Completas*, Madrid, Alianza Editorial, 1983, III.
- PARETO V. (1980) *Compendium of General Sociology*, Minessotta, University of Minnesota Press, 1980.
- PARETO, V. (1968) *The Rise and Fall of the Elites*, Totowa, The Bedminster Press Inc., 1968.
- POSSE, A. (2006) "Consagración de la muerte". En *La Nación*, Buenos Aires, 24 de marzo de 2006.
- PREBISCH R. (1956) *Plan de Restablecimiento Económico*. Buenos Aires, Imprenta del Gobierno Nacional, 1956.
- RICARDO, D. (1817) *Principles of Political Economy and Taxation*. London, 1817.
- SANDLER, H. R. (1999) *Impuestos. La Lección del Parquímetro*. Buenos Aires, ICE, 1999.
- SCHUMPETER, J. (1982) *Historia del Analisis Económico*. Barcelona, Ariel 1982.
- SCITOVSKY T. (1942) "A Reconsideration of the Theory of Tariffs". En *RES*, 1942, IX, 89-110.
- SOLOW, R. (1956) *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, 1956, reproducido en STIGLITZ y UZAWA (1969) *Readings in the Modern Theory of Economic Growth*. Cambridge, The MIT Press, 1969.

- SOLOW, R. (1957) "Technical Change and the Aggregate Production Function". En *RES*, 1957, XXIV.
- SORMAN, G. (1989) *No a la decadencia Argentina, Diálogos con Juan Carlos Casas*. Buenos Aires, Atlántida, 1989.
- STIGLITZ, J. (2002) *Globalization and its Discontents*. New York, Norton, 2002.
- STRAUSS, L. (2006) *La Filosofía Política de Hobbes*. Buenos Aires, FCE, 2006.
- SVAMPA, M. y PEREYRA, S. (2003) *Entre la ruta y el barrio*. Buenos Aires, Biblos, 2003.
- VOGEL, E. (s.f.) *Japan as Number One*. Cambridge, Harvard University Press, s.f.
- WEBER, M. (1964) *Economía y Sociedad*. México, FCE, 1964

APENDICE I

PARETO Y LA EXPLICACIÓN DE LOS GOLPES MILITARES EN LA ARGENTINA

1.-Introducción

Es frecuente encontrarse con enfoques totalmente ideológico-maniqueos de la inestabilidad política argentina donde los autores destilan su pasión política. Esto no sirve de mucho para la comprensión de las causas profundas de nuestra inestabilidad. El problema consiste en determinar los factores determinantes de esta inestabilidad, para luego eliminarlos y de esta manera alcanzar la verdadera estabilidad política que luego permita cambios graduales en la sociedad que permitan su mejoramiento y progreso. Para ello debemos aprovechar las enseñanzas de la ciencia sociológica. Al respecto nada mejor que acudir al gran economista, matemático y sociólogo italiano de fines del siglo XIX comienzos del XX, Vilfredo Pareto. Este autor nos proporciona una teoría sobre las revoluciones que también resulta aplicable y útil para la explicación los frecuentes golpes de estado ocurridos en la Argentina. Este autor sostiene que el comportamiento político depende de los sentimientos y no de la razón. Por ello, hace un detallado análisis de los sentimientos humanos llamados por él "residuos" (porque deben ser "observables"). Los dos principales pares de sentimientos son los de "combinaciones" (Clase I) "persistencia" (Clase II). Por ejemplo, las personas con fuertes sentimientos de "persistencia" (Clase II) tienden a ser patrióticos, tradicionalistas, religiosos, defensores de la familia, ahorrativos, inclinados al uso de la fuerza en materia política y dispuestos al sacrificio. Contrariamente, los individuos con fuertes "combinaciones" (Clase I) son relativistas en materia cultural, hedonísticos, racionales, individualistas, gastadores, emprendedores y, en materia política, prefieren la negociación al uso de la fuerza.

2.-El sistema paretiano

Para simplificar el sistema de Pareto, que es extremadamente complejo, la sociedad debe ser dividida en dos clases: la clase gobernante y la clase gobernada. La prosperidad, es decir el desarrollo, se maximiza cuando hay completa movilidad entre las dos clases y en este caso aquéllos que gobiernan son los mejor calificados para hacerlo. Ellos son individuos inteligentes, pero a la vez con fuertes "persistencias". Estas dos características no se dan juntas frecuentemente en los individuos: aquéllos que son inteligentes tienden a las "combinaciones" (Clase I) y no a las "persistencias" (Clase II). Las "persistencias" se encuentran abundantemente en las clases bajas, es decir en las gobernadas, mientras que las "combinaciones" en las clases altas, es decir en las gobernantes. Y debe existir una adecuada rotación entre ambas. La velocidad de la rotación de los individuos que componen la clase gobernante y la clase gobernada tiene su óptimo. Y no puede detenerse, si ha de mantenerse el equilibrio social. Las revoluciones ocurren cuando la clase gobernante tiene un exceso de individuos con Clase I de residuos, y pocos de Clase II. Esto tiende a ocurrir frecuentemente. Por ello, según Pareto:

"la historia no es sino el cementerio de las aristocracias"

y

Las revoluciones vienen cuando a través de acumulaciones en los altos estratos de una sociedad (por un descenso en la velocidad de la circulación de las clases o por otras causas) de los elementos decadentes que no poseen los residuos adecuados para mantenerse en el poder y son incapaces de usar la fuerza; mientras tanto en los estratos inferiores de la sociedad, elementos de superior calidad vienen a la palestra poseyendo los residuos adecuados para ejecutar las funciones del gobierno y un suficiente deseo de usar la fuerza en caso necesario (PARETO, 1980, 278 y 279)

Sería imposible resumir en una o dos páginas la sociología de Pareto. Su "Tratado" tiene 2033 páginas y el "Compendium" y "The Rise and Fall of the Elites" (PARETO, 1968) usados aquí, 450 y 120 respectivamente. Basta decir, sin embargo, que el sistema francés o japonés de reclutamiento y promoción de la burocracia parece inspirado por Pareto, como si el famoso Profesor italiano de la Universidad de Lausanna hubiese sido el asesor político personal del General de Gaulle o del Emperador Meiji, el creador del Japón moderno y de la meritocracia burocrática establecida en el decenio de 1880 (JOHNSON, 45). O tal vez, asesor del Supremo Comando Aliado en la persona del General MacArthur quien contribuyó, quizá sin quererlo, al fortalecimiento de la burocracia civil japonesa, al disminuir la importancia de los "zaibatsu" e instituir un sistema político fundado en la soberanía de la Dieta con partidos algo diletantes que debían necesariamente descansar en una fuerte burocracia civil (JOHNSON, 37 y 57).

En efecto, los sistemas de reclutamiento francés o japonés, al poner en el centro del Estado a una burocracia extremadamente capaz y patriótica constituyen una forma de institucionalización de un sistema paretiano de rotación racional de dirigencias que asegura que el país siempre estará en la cresta de la ola de la "prosperidad", palabra que utiliza Pareto en lugar de "desarrollo", al estar siempre gobernado por los mejores.

Es interesante destacar que aunque Pareto era un aristócrata por ser hijo de un marqués italiano (exiliado en Francia por sus ideas republicanas) y de madre francesa, las convicciones de este científico social eran remarcablemente igualitarias y contrarias al concepto de aristocracia de sangre, pues observa con razón:

Si las aristocracias humanas fueran como la cruce de animales de pedigree que se reproducen a sí mismas a través de largos periodos de tiempo con las mismas características, la historia de la raza humana sería algo totalmente diferente que la historia que conocemos (PARETO, 279)

3.-Las aplicaciones a las revoluciones de la historia universal

La sociología de Pareto explica razonablemente bien la revolución francesa que derrocó a los Borbones, la revolución rusa que derrocó a los zares, la revolución iraní que derrocó al Sha de Persia o la sandinista que derrocó a la dictadura de Somoza en Nicaragua. También la caída del régimen soviético. Por supuesto permite explicar en general los "golpes de Estado" que ocurren en nuestro país. La sociología de Pareto es contraria a la explicación simplista que atribuye la caída de los Borbones o el

comunismo a la ineptitud de Luis XVI o de Gorbachev respectivamente. Es más razonable suponer que el ejercicio continuado del poder corrompe. Y que el grado de poder y corrupción es proporcional a la duración en los cargos (ORÍA, 1995, 26- 90). Por lo tanto la corrupción es proporcional a la duración del periodo de mandato. Con el tiempo, un creciente número de individuos con sentimientos de Clase I, es decir cínicos y descreídos, llega a la cúspide del poder político de un país, se aferra a sus cargos y tienen una tendencia natural a eternizarse en ellos. Así el sistema político se anquilosa por la excesiva cantidad de zorros y escasa cantidad de leones. Exceso de personajes de Clase I y pocos de Clase II. Si el régimen no tiene sistémicamente incluidos en su seno procedimientos automáticos y arraigados en el corazón del sistema para reclutar elementos de Clase II que sean tan capaces e inteligentes como suelen ser los de Clase I, pero por supuesto más derechos, patrióticos y honestos, ningún régimen puede mantenerse largo tiempo. Establecer la ingeniería social para dinamizar la rotación de las dirigencias es la clave para el éxito de cualquier sistema político. El partido comunista ruso reclutaba en los setentas y los ochentas a sus adherentes en una alta proporción entre los descendientes de los jefes de hace 70 años, líderes de la revolución de 1917, o de la segunda guerra mundial. Estos líderes originales eran sí de Clase II. No en vano habían arriesgado su pellejo en la revolución y en la guerra. Eran también capaces, de lo contrario no hubieran ganado. En este sentido las Guerras tienen añeja la virtud, entre las muchas calamidades que traen, de hacer surgir los auténticos líderes.

Pero si no hay Guerras, solamente la competencia feroz, pero con reglas de juego justas e igualitarias entre las jóvenes generaciones de burócratas seleccionados dentro del universo de la gran masa del pueblo, puede traer elementos de calidad de Clase II al gobierno. Y esta función la cumplen los sistemas educativos y de empleo público similares al japonés, al francés, al inglés o al alemán. Si la clase política argentina realmente quisiera fortalecer las instituciones democráticas y el proceso de desarrollo debería crear un servicio civil del estilo japonés o europeo, aunque ello signifique perder el enorme placer de nombrar a los amigos. Estos sistemas de servicio civil asegurarían que una combinación de individuos al mismo tiempo honestos, y capaces integren e infiltren el Estado. Este sistema de burocracia competente combinado con elecciones democráticas y periódicas, genera una adecuada y paulatina rotación de la dirigencia, provenientes en gran parte del mismo sistema de reclutamiento y promoción de los funcionarios públicos. Este sistema haría imposible las revoluciones y los cambios violentos de equipos gobernantes. Este sistema tan aburrido como eficaz terminaría por institucionalizar y anular al "timo" de que nos hablan Platón y Fukuyama en una cita del texto principal de este estudio, y con ello se llegaría al fin de la convulsionada y desconcertante historia argentina. Entraríamos a ser una "democracia institucional" desarrollada y opulenta ...pero aburrida sin golpes de estado militares, ni civiles como el del 2001.

4.-El caso argentino a la luz de la teoría de Pareto

En resumen ¿Porqué razón concreta el establecer una burocracia civil de mérito hubiera evitado los golpes militares o civiles? La respuesta es la siguiente. Coexistían en el Estado Argentino dos

burocracias hasta 1983, primero la civil de Clase I, hedonística, de naturaleza clientelística y conformada por las distintas capas geológicas de partidos políticos en el poder en años anteriores, y segundo la burocracia militar instituida por el Presidente Sarmiento al fundar el Colegio Militar y la Escuela Naval en el decenio de 1870 y defenestrada por Margaret Thatcher. Esta segunda burocracia era meritocrática y se conformaba a la Clase II de Pareto. Y bien, el sistema de democracia clientelista impulsaba al quedantismo y la no renovación y la no alternancia de las cúpulas políticas que querían conservar para siempre las rentas políticas de los "nombramientos" en juego. Ello llevaba a la corrupción, negociados y fraude electoral explicados anteriormente. La opinión pública entonces despotricaba contra la corrupción y reclama grandes cambios. Y allí irrumpía la Clase II de Pareto para limpiar al Estado y reemplazar a la Clase I: era el golpe militar. Los leones desplazaban a los zorros. Pero el pasaje del tiempo y el poder corrompe también a los leones o los convertía en "hervivoros" como decía Perón acerca de sí mismo. O el poder corrompe como decía lord Acton y el poder absoluto corrompe absolutamente. Vuelta entonces a las elecciones y al clientelismo hasta el próximo golpe. Y así el ciclo se repitió hasta el hartazgo hasta que Margaret Thatcher le puso fin. Incluso ocurrió que ante la zorrificación de los leones militares debido al ejercicio continuado del poder aparecieran los "leones terroristas" de Montoneros y el ERP con propósitos de reemplazo. El punto es que si no estuviesen las rentas de los cargos públicos de favor de por medio, la alternancia, la renovación y el cambio vivificante entre los dos partidos políticos hubiese sido el normal de los países civilizados. Con las enormes rentas del clientelismo en juego en cada elección la sucesión ordenada y la normalidad resulta casi imposible y la corrupción del sistema político inevitable.

APÉNDICE II**BASES PARA UN ANTEPROYECTO DE LEY DE REFORMA DEL SERVICIO CIVIL**

Al Honorable Congreso de la Nación:

La República Argentina, a diferencia de las naciones más desarrolladas, no presenta una tajante diferencia entre el nivel político del gobierno y el nivel instrumental del Estado. El Estado es considerado en gran medida como el botín de guerra del partido que gana las elecciones, el que procede a llenar los cargos del Estado, incluso los menores, con sus propios militantes. Este sistema de gobierno, que puede denominarse "democracia clientelar", existió en los Estados Unidos y en la mayoría de los países europeos hasta bien entrado el siglo XIX. En los Estados Unidos hacia fines del siglo XIX hubo una reacción contra este sistema al que se denominó "the spoils system" o "sistema del botín". Ocurrió que ante la perspectiva de perder las elecciones que implicaba el riesgo de perder su puesto público de favor, los funcionarios del partido gobernante recurrían a la corrupción para hacerse de un tesoro que les permitiera subsistir en el llano. Así fue que la corrupción en el Estado norteamericano llegó a límites intolerables. Por ello fue que hacia 1883 se sancionó la ley de reforma del servicio civil, también llamada "Pendleton Act", por el nombre del diputado que la propuso. Dado el evidente desgano y resistencia con que los políticos estadounidenses finalmente aprobaron esta ley, resulta conveniente detenerse brevemente en las circunstancias que rodearon su sanción.

El sistema del botín estadounidense descansaba en la idea de que la rotación en la función pública administrativa era 'democrática'. El Presidente Andrew Jackson en 1829 declaró:

"ningún hombre tiene un derecho intrínseco a un cargo público más que otro... los deberes de todos los oficiales públicos son, o al menos debe admitirse que son, hechos tan llanos y simples que hombres de inteligencia común pueden rápidamente calificar para desempeñarlos".

Este juicio del Presidente Jackson era de dudosa validez en 1829, y completamente falso cincuenta o cien años más tarde con la creciente especialización en los conocimientos. El constante cambio en los funcionarios borraba la memoria institucional; los empleados del gobierno eran presa de pánico en cada elección y carecían de lealtad hacia sus funciones y al Estado, porque su estabilidad era excesivamente volátil. Era voz corriente que los funcionarios y empleados públicos después de una elección se parecían a los habitantes del Cairo cuando aparece una plaga: nadie sabía cuán próximo estaba el golpe de la muerte.

Con el transcurso de los años, los defectos de este sistema se hicieron mas evidentes. Los líderes políticos requirieron que la clientela por ellos nombrada dedique tiempo y dinero a los asuntos del partido. Después de cada elección los ganadores eran acosados por famélicos buscadores de cargos públicos y las disputas entre el Presidente y el Congreso con motivo de la clientela partidaria se hizo endémica. En el decenio de 1880, después de una elección, era común abrir un periódico en Washington DC y encontrar avisos como éste:

“Solicito un empleo público con un salario no inferior a 1000 dólares por año. Daré 100 dólares de recompensa a cualquiera que me lo pueda conseguir. “

Los presidentes vivían perseguidos por buscadores de empleo público. Cuando James Garfield asumió la Presidencia se encontró con grandes cantidades de famélicos buscadores de cargos públicos esperándolo ansiosos como buitres dando vueltas alrededor de un bisonte herido.

La exagerada ansiedad de los buscadores de empleo público de favor y la corrupción generada por el sistema del botín generó una reacción en la opinión publica que clamaba por un servicio civil profesional. Este movimiento se hizo fuerte en Nueva York hacia 1877, y, aunque adquirió considerable apoyo, los políticos eran muy reacios a adoptarlo. Hasta que ocurrió el asesinato del Presidente Garfield por Charles Guiteau, un buscador de puestos públicos despedido. Fue entonces cuando, en medio de la crisis política resultante, el clamor del popular a favor de una ley moderna de servicio civil no pudo ser ignorado por mas tiempo.

La ley Pendleton clasificó ciertos puestos y los removió del sistema clientelista. Y estableció una Comisión de Servicio Civil para administrar el sistema fundado en el mérito, en lugar de los contactos políticos. La lista de los puestos públicos fuera de la política se fue expandiendo con los años. Este sistema proveyó a Estados Unidos con una burocracia competente y permanente. En 1883 menos de 15.000 puestos estaban clasificados como pertenecientes al servicio civil de mérito. Cuando McKinley asumió la presidencia en 1897 había 86.000, casi la mitad de los empleados del gobierno federal. Hoy en día con excepción de algunos cientos de nombramientos políticos, prácticamente todos los puestos federales son administrados dentro del sistema del servicio civil.

En nuestro medio, el Presidente Sarmiento estableció el Colegio Militar y la Escuela Naval que eliminaron el clientelismo en el ámbito castrense. También en esa época se hizo un gran esfuerzo por eliminar el clientelismo en el ámbito del Ministerio de Educación. Sin embargo, en los demás ministerios y en la justicia, el clientelismo continuó siendo la norma. Ello creó una gran resistencia antirrepublicana para ceder el poder político a un partido opositor, pues ello significaba transferir “el poder de nombrar” y reemplazar los nombramientos del partido en el poder por la clientela alternativa. Por eso fue que hubo

tanta resistencia a la alternancia republicana desde 1890 hasta 1916. La única vía que quedaba a la oposición era llamar a la puerta de los cuarteles, como ocurrió efectivamente en 1890, 1893, y 1905. En 1916, sin embargo, se produjo la primera gran alternancia republicana gracias a la ley Sáenz Peña de 1912. El "sistema del botín" sin embargo continuó operando. Hubo intervenciones en casi todas las provincias para ubicar a la nueva clientela que de esta manera multiplicaba votos a favor del partido gobernante que ahora, paradójicamente, se tornaba tan inexpugnable y tan adverso a la alternancia republicana como el antiguo régimen. En 1922 el oficialismo nominó como candidato presidencial al Dr. Marcelo Torcuato de Alvear, quien no hizo campaña pues se desempeñaba en París como embajador del Presidente Yrigoyen, y se suponía dócil a sus ordenes y a su clientela. Sorprendentemente no fue así. El nuevo Presidente demostró gran independencia. Pero fue reacio a seguir la metodología de exagerar los nombramientos de favor hacia sus propios partidarios para consolidar apoyos incondicionales, y en 1928, en consecuencia, tuvo que devolver el poder a su antiguo benefactor de 1922.

En 1930, 14 años después, el régimen renovador de 1916 agonizaba desprestigiado por las prácticas del sistema del botín, y fue víctima de la metodología del golpe militar. La misma metodología que cuando joven había intentado él mismo para su propio beneficio tantas veces sin éxito desde 1890 en adelante. El nuevo régimen de 1930 a 1943 recurrió en menor proporción al fraude indirecto de los nombramientos partidarios de favor y más al fraude electoral abierto y desembozado para mantenerse en el poder. Finalmente, agotado y desprestigiado por su incapacidad republicana para renovarse por medios legítimos, fue víctima a su vez de un golpe. El mismo gobierno de 1930-1943 que había nacido de un golpe militar, parecía esta vez, también anquilosado e incapaz de renovarse republicánamente, a manos de otro golpe: el del 4 de junio de 1943.

Se originó así una nueva experiencia. El nuevo gobierno se perpetuó decretando el aguinaldo dos meses antes de las elecciones de 1946, dando así una sensación de euforia que determinó su triunfo en las elecciones de febrero de ese año. Este método, dada su naturaleza, sin embargo no podía usarse con exageración de manera que el nuevo gobierno recurrió, además a la exacerbación de los nombramientos de favor, y sobre todo al uso del monopolio estatal de los medios de difusión que lo tornaron invencible en todas las pujas electorales.

En 1949 se sancionó constitucionalmente la posibilidad de la reelección indefinida del Presidente. La Monarquía se imponía por sobre la República. El nuevo régimen rechazaba implícitamente a la forma republicana de gobierno establecida teóricamente en el artículo primero de la Constitución Nacional, pero burlada en la práctica. No quería ni necesitaba formas de sucesión. Pero el poder corrompe y el ejercicio continuado de un poder omnímodo corrompe absolutamente. La Iglesia enfrentó al gobierno. El desgaste del régimen unido a la sobre-valoración cambiaria de 1948-54 que arruinó al sistema de precios y de asignación de los recursos, determinó un crecimiento del PBI per capita nulo en 6 años. Esto

contribuyó al estallido de la caldera, corroída por la economía y la falta de auto-renovación del gobierno: así ocurrió inexorable 12 años después del 43, el nuevo golpe del 16 de septiembre de 1955.

Luego en 1955 y 1973 encontramos 18 años de alta inestabilidad institucional en cuya raíz estuvo preponderantemente el tema del botín de guerra del Estado: como los partidos políticos no se ponían de acuerdo acerca de cómo repartirlo, intervenían las Fuerzas Armadas como mediadoras. En 1973, cuando los partidos políticos, principalmente el justicialismo y el radicalismo, Perón y Balbín, se pusieron de acuerdo, terminó el gobierno militar. Pero aparecieron nuevos actores, sin duda concedores de la falta de ideales superiores en el sistema del botín, y acicateados además por los principios igualitarios del socialismo pro-soviético o pro-cubano dentro del contexto global dado por la guerra fría del comunismo contra el capitalismo. Sobre esas bases buscaron apoderarse del gobierno por la fuerza. Fuerza por fuerza fueron derrotados y se impusieron las tradicionales Fuerzas Armadas nuevamente. Se venía por largos años un ocaso de la democracia. Pero el gobierno militar tuvo inesperadamente una conducción incompetente en lo económico: altísimas tasa de interés libres con garantía estatal de los depósitos bancarios aunadas a una fuerte sobre-valoración del peso que destruyeron la industria y el agro generando además un gran endeudamiento externo con caída del PBI per capita. Ante el desprestigio causado por el fracaso económico, en 1982, el gobierno militar intentó reivindicarse ante la opinión pública con la ocupación de Malvinas. Sin embargo, la derrota de Malvinas a manos de Margaret Tachtcher determinó el ocaso, no de la democracia, sino de los gobiernos militares en la Argentina.

Y el gobierno militar tuvo que llamar a elecciones de apuro sin modificar el sistema del botín. Posiblemente sin darse cuenta siquiera que allí estaba la clave del fracaso de la democracia en la Argentina en el transcurso del siglo XX. Y ganó las elecciones el Dr. Alfonsín, quien se apresuró a enterrar mediante el juicio a las Juntas al muerto político, ya liquidado por Tachtcher, esto es a las Fuerzas Armadas como fuente de poder político en la Argentina. Tuvo la astucia política de limitar los juicios por crímenes de lesa humanidad a los cometidos después del 24 de marzo de 1976. Nunca por los anteriores, para no enemistarse con el justicialismo. Es decir, promovió una "Justicia" con los ojos sin vendar.

El Presidente Alfonsín cumpliendo fielmente con las reglas de juego del sistema que proponemos modificar, nombró partidarios a diestra y siniestra, repartió créditos hipotecarios de favor sin indexar a rajatabla. Sus beneficiados le hicieron soñar con la idea de un tercer movimiento histórico superador del Radicalismo y el Justicialismo que le permitiría modificar la Constitución de 1853-60, para poder ser reelegido. El fuerte aumento del gasto público resultante unido a la pesada carga de la deuda externa contratada por las Juntas Militares, la que fue convalidada en 1987 en lugar de declarársela nula, provocaron la hiperinflación de 1989 que arruinó el sueño reeleccionista. Dicha hiperinflación determinó en aquellos tiempos un gran desprestigio para el Radicalismo, y por reacción, provocó la victoria del Justicialismo en las elecciones presidenciales del 14 de mayo de 1989.

El Presidente Menem, ya electo, como todos, procedió a inflar los cuadros del Estado con afiliados partidarios pero, huérfano de ideas, adoptó primero las del liberalismo del Ing. Alsogaray para luego caer en manos de su mesiánico Ministro de Economía, el Dr. Domingo Cavallo. Este economista logró conjurar la inflación con métodos heterodoxos: sobre-valoración de nuestra moneda, dolarización de los depósitos bancarios y una enorme emisión de deuda pública externa e interna en dólares para financiar un creciente gasto público. En consecuencia, desde 1991 estos métodos fueron sembrando la semilla de la crisis que luego hizo eclosión en el 2001. Pero mientras tanto, en 1994, Menem pudo realizar el tradicional sueño anti-republicano: modificó la Constitución de 1853-60 para permitir su propia reelección. Se verificó así una vez más la tendencia de nuestro sistema político hacia la perpetuación en el poder inducidos por su clientela ansiosa de continuar usufructuando el botín y evitar la sana rotación y renovación republicana. En 1999 Menem estaba pensando en su segunda reelección cuando la devaluación brasileña del 13 de enero lo persuadió de que el esquema de la convertibilidad estaba agotado. Se esperaba un estallido y era necesario evitar las esquirlas de dicha explosión. Por eso en las elecciones presidenciales de 1999 permitió el triunfo del Dr. Fernando de la Rúa, quién ganó con el apoyo de una fracción disidente del justicialismo. El nuevo Presidente no percibió los peligros del estallido económico inminente, y fue derribado a fines de 2001 por las esquirlas del primer golpe no militar del siglo.

La devastadora crisis económica de 2001 y 2002 puso en peligro la existencia misma de la Argentina y una vasta porción de la ciudadanía sindicó al dúo Menem-Cavallo como los principales responsables de la crisis. El Presidente de transición, Eduardo Duhalde, electo por el Congreso, logró finalmente reencauzar la economía con la ayuda del ministro Dr. Lavagna y luego bloqueó la vuelta de Menem. E impuso a un delfín, el Dr. Kirchner como Presidente. Este, como es clásico en la política, apenas llegado al poder, procedió a liberarse de la tutoría de Duhalde, y a fundar su propio liderazgo sobre la base de la continuación de la política económica iniciada en abril de 2002 y del tradicional "sistema del botín", sazonado esta vez con nombramientos abundantes de militantes setentistas.

En el 2006 el gobernador de la provincia de Misiones, Carlos Rovira, intentó modificar la Constitución provincial para habilitar su propia reelección. Pero esta vez se despertó sorprendentemente el viejo y dormido espíritu republicano argentino y el pueblo de Misiones rechazó la reforma. La tendencia republicana parece generalizarse pues en La Rioja y en otras provincias abortaron numerosos proyectos re-eleccionistas.

Está claro de esta exposición de motivos que durante el siglo XX casi todos los presidentes aguijoneados por su clientela partidaria, radicales, conservadores o peronistas, buscaron con excesiva crudeza perpetuarse a si mismos o a su régimen, lo cual es contrario a la forma republicana de gobierno. Casi todos los intentos de perpetuación de un régimen terminaron en gobiernos desprestigiados y

anacrónicos, y, por reacción, causaron los golpes de Estado. Es que el gobierno de una verdadera República es "res publica", es cosa pública, es de todos los ciudadanos, y no propiedad de las clientelas partidarias que ayudan a tomar por asalto al Estado y luego rodean a los presidentes y los incitan a perpetuarse para poder seguir usufructuando del botín.

La solución al enigma argentino se impone pues claramente: eliminar el sistema del botín y el clientelismo partidario para fortalecer las instituciones republicanas y realzar la calidad institucional. En los países civilizados los partidos políticos son órganos esenciales de la democracia y tienen por función proveer solamente los candidatos a los cargos políticos. Pero nunca los cargos administrativos del Estado que deben ser provistos por exámenes y carrera administrativa. Y deben ser no-partidarios, pues el funcionario de carrera debe servir a gobiernos de diferente persuasión política. En otras palabras los partidos políticos no son el instrumento del sistema del botín. En estas condiciones, cuando perder las elecciones no implica perder cien o doscientos mil cargos administrativos de favor sino solamente los de Presidente, sus ministros, secretarios de Estado y subsecretarios, la transferencia del poder se hace elegantemente. Caballerescamente. Sin hecatombes. Se convierte en una verdadera fiesta de la democracia.

En la Argentina todas las transiciones a una facción opositora excepto la de 1916 transcurrieron en medio de verdaderos dramas, convulsiones sociales o revoluciones. Recordar 1930, 1943, 1955, 1962-3, 1967, 1970, 1973, 1976, 1982-3, 1989 y 2001-2. La única transferencia no dramática a un partido opositor aparentemente fue la de Menem a De la Rúa en diciembre de 1999. En realidad fue trágica pues De la Rúa no se dio cuenta que recibía una bomba de tiempo empaquetada, ya que el sistema económico de la convertibilidad llevaba el germen del estallido.

A raíz de las recientes elecciones internas en el partido socialista francés, el partido popular de izquierda en Francia, un país de 60 millones de habitantes, los periódicos publicaron el número total de afiliados de dicho partido. ¿Cuántos afiliados tiene el partido socialista francés? Doscientos dieciséis mil (216000). ¿Cuántos afiliados tienen en nuestro país los partidos justicialista y radical? 3.2 y 2.5 millones respectivamente, en un país que en total tiene 40 millones de habitantes. ¿Como se explica el exceso de afiliaciones en nuestro medio? ¿Será que los argentinos somos más patrióticos y nos preocupamos más por el bien común que los franceses? ¿O será que entre nosotros los partidos políticos no solo son el medio para obtener los cargos electivos, sino también el vehículo para obtener toda clase de ventajas y en particular la renta del cargo público administrativo, lo cual significa una desvirtuación de la democracia y la adopción del sistema del botín? Evidentemente lo segundo es la verdad. En nuestro medio los partidos, órganos esenciales de la democracia, han sido convertidos adicionalmente en maquinarias de asalto al Estado. Para terminar con esta grave corruptela que está en la raíz de nuestra decadencia, proponemos este proyecto de ley de Reforma del Servicio Civil.

Frecuentemente se señala como el gran defecto de la democracia argentina la debilidad de su sistema de partidos políticos. No hay un partido fuerte de oposición, se declama. Tampoco hay un partido orgánico en el gobierno, se responde. La falta de calidad de los partidos políticos esta en la base de nuestra decadencia, se afirma. Pero la calidad de los partidos políticos depende de la calidad de los hombres y mujeres de carne y hueso que los componen. Y en el sistema clientelista la gente que se dedica a la política tiene necesariamente que ser, en alta proporción, de baja calidad. No se le pueden pedir peras al olmo. Al respecto Max Weber, afirmaba que frente a la utilización del Estado para extraer ventajas o como botín de guerra, en los tiempos antiguos,

se sitúa ahora el funcionarismo moderno en un cuerpo de trabajadores intelectuales altamente calificados y capacitados profesionalmente por medio de un prolongado entrenamiento especializado, con un honor de cuerpo altamente desarrollado en interés de la integridad, sin el cual gravitaría sobre nosotros el peligro de una terrible corrupción o de una mediocridad vulgar, que amenazaría al propio tiempo el funcionamiento puramente técnico del aparato estatal, cuya importancia, mayormente con una socialización creciente, ha ido aumentando sin cesar y seguirá haciéndolo ²⁴

Está claro entonces que la mediocridad, vulgaridad y corrupción de nuestro sistema político, en opinión de Max Weber, tiene su origen en el sistema clientelista de nombramientos en el Estado. Por en contrario, con el sistema que proponemos, los nombramientos en el Estado serán de buena calidad. Con el paso del tiempo esos funcionarios de jubilarán. Y como buena parte de esos ex funcionarios públicos de carrera de alto nivel se dedicarán a la política, se produciría así una mejora decisiva en los partidos. Esto es lo que ocurre típicamente en países como Francia y Japón, donde mas de un tercio de los políticos son ex funcionarios de carrera retirados.

Consideramos que el establecimiento de exámenes de ingreso en el peldaño más bajo del escalafón respectivo para los futuros integrantes del servicio civil será una señal fuerte para la juventud argentina toda revalorice el estudio como un instrumento esencial para el empleo y avanzar en sus vidas. Es sabido que el empleo publico provee alrededor de un tercio de los puestos de trabajo en la mayoría de los países. Y que además en la sociedad moderna del conocimiento, el Estado mismo debe tomar el liderazgo y dar el ejemplo premiando con sus propios puestos de trabajo a los que más saben. Esto tiene un importante efecto de contagio que realza el nivel cognitivo de toda la sociedad, favorece a la educación y a la acumulación de capital humano y por ende al desarrollo económico.

Por otra parte, la presencia de funcionarios de carrera en el Estado que van ascendiendo a lo largo de 30 años, favorece la memoria administrativa y la consecución de las políticas de Estado permanentes.

²⁴ Weber Max, Economía y Sociedad, FCE, Mexico, 1964. Pag. 1068.

Se evita además la constante repetición de errores en las políticas públicas. Un ejemplo típico de error en la política económica que se repitió 3 veces en 50 años ha sido la sobre-valoración cambiaria que ocurrió en 1948-54, en 1978-81 y en 1991-2001. Si los jóvenes funcionarios profesionales del ministerio económico de los tempranos años cincuentas, hubieran sido los directores generales de los setentas, el error de la sobre-valoración cambiaria de Martínez de Hoz se hubiese evitado. Y si los jóvenes funcionarios profesionales de los setentas hubiesen sido los directores generales de los noventas, la sobre-valoración cambiaria de Menem-Cavallo también hubiese encontrado graves reparos en esos memoriosos directores. Pero al no haber verdadera carrera administrativa nadie dentro del Estado se acuerda de los pasados errores y estos se repiten inexorablemente.

No solamente la memoria y la consistencia y continuidad de las políticas de Estado resulta favorecida por la presencia de funcionarios de carrera. La corrupción se hace más difícil con funcionarios que programan sus vidas en función de una larga carrera. Se dice que las acciones de los seres humanos están impregnadas de más moralidad cuando más se piensa en el largo plazo. El joven funcionario que desea llegar a ser director general dentro de 25 años se cuidará mucho de entrar en un acto que pueda ser sospechado de corrupción ahora pues ello manchará su reputación y le cortará los ascensos en el largo plazo. En el límite, los 10 mandamientos de la ley que Dios entregó a Moisés, premian al hombre justo con la recompensa del cielo por la eternidad. Plazo más largo, imposible. Por otra parte, la estructura piramidal de las jerarquías de la administración pública implica que son pocos los funcionarios que dentro de cada ministerio alcanzan los más altos niveles. Esta circunstancia crea un control recíproco en contra de la corrupción porque genera competencia entre los funcionarios y por lo tanto vigilancia recíproca de unos a otros. Por encima de lo anterior, si el corrupto es el Ministro, o el Secretario de Estado, o un Subsecretario político, éste verá dificultada su acción, porque para implementar sus actos de corrupción deberá valerse de la cooperación de funcionarios de carrera que él no nombró, y que por consiguiente no tienen un sentimiento de gratitud hacia el corrupto, ni por lo tanto querrán involucrarse gratuitamente en actos que los comprometen y manchan.

Aunque inicialmente la implementación de un sistema de idoneidad puede implicar el aumento del gasto público, en el mediano y largo plazo genera un gran ahorro pues elimina el endémico vicio de la política argentina de los nombramientos de favor, que son los más caros para el erario público, y los más perniciosos para la eficiencia del Estado. En realidad el sistema de exámenes e idoneidad resulta a la larga ser el dique más fuerte para la contención del gasto público y la inflación.

La presencia de un cuerpo idóneo de funcionarios carrera en los distintos ministerios facilita enormemente la tarea del verdadero político de raza, porque tendrá disponible un conjunto de opciones y cursos de acción consistentes con las que podrá lucirse ante la opinión al mostrar un país que funciona.

Un Estado compuesto por funcionarios competentes es un formidable instrumento de gobierno para los políticos genuinamente interesados en el bien común.

La Argentina es uno de los países del mundo donde se observa uno de los mas bajos índices de acatamiento a la ley. Esto se debe a que el Estado mismo es en realidad la ley. Y el público lo ve como un conjunto de individuos aprovechadores que tratan de saquear el botín, antes que como promotores del bien común. El desprestigio de la ley se confunde con el desprestigio del Estado. Y el Estado Argentino esta desprestigiado porque sus funcionarios, casi todos provenientes de nombramientos políticos de favor, están desprestigiados. Distinto sería el caso si el publico supiera que los cargos públicos se adjudican imparcialmente a los más capaces. Ello implicaría respeto al Estado y respeto también a la ley.

El establecimiento de la Cámara Nacional de la Idoneidad (CNI) en el ámbito del poder judicial se justifica en nuestro país pues debe asegurarse la mas absoluta imparcialidad en los exámenes de ingreso y en la carrera del personal, y muy especialmente por la necesidad de romper drásticamente con la larga tradición del "sistema del botín" tan arraigado en nuestras prácticas políticas antirrepublicanas de más de un siglo. Ello no significa avanzar sobre las verdaderas atribuciones constitucionales de nombrar del Presidente de la Republica y del Jefe de Gabinete, sino simplemente que el presidente debe nombrar a personas idóneas como reza el artículo 16 de la Constitución Nacional. Solo que el control sobre la idoneidad se pone en manos de un tribunal especializado en la materia. Todo ello sin menoscabo de la autoridad del Presidente de trasladar, calificar y remover a los funcionarios, siempre con recurso ante la CNI.

La prohibición de la actividad política por parte de los funcionarios carrera que contiene el proyecto de ley se justifica porque a lo largo de una carrera administrativa, en un sistema político verdaderamente republicano, es decir con alternancia de distintos partidos en el poder, los funcionarios deben servir a ministros de diferentes persuasiones políticas. Además, en nuestro medio se requiere cortar de cuajo las arraigadas practicas ruinosas del "sistema del botín" vigentes, lo cual requiere medidas drásticas. Sin embargo, como el hombre es en definitiva un "animal político" y no se puede ir siempre contra las tendencias de la naturaleza, la misma ley estimula la descarga de esos instintos políticos de los funcionarios, pero luego de retirados de la función pública.

Va de suyo que el Presidente debe tener siempre la facultad mas amplia de nombrar los Ministros, Secretarios de Estado y Subsecretarios de su personal preferencia, sin cortapisas. Para estos nombramientos importantes existe siempre el control de la opinión publica y en definitiva el del pueblo soberano que va a juzgar la gestión del Presidente y su partido en elecciones libres. Pero las elecciones serán verdaderamente libres si el pueblo solamente juzga la obra de gobierno o los planes de la oposición y la confrontación de ideas al respecto. Sin embargo, las elecciones serán sesgadas a favor de quien detenta

el poder si existen presiones directas e indirectas a Gobernadores de provincia o a Intendentes dependientes del manejo arbitrario de “la caja” del gobierno nacional. Estos se vuelcan fácilmente a la causa del Presidente incumbente, originando transferencias entre partidos políticos que desnaturalizan completamente el sistema, permitiendo así un continuismo malsano que es lo opuesto de la alternancia republicana. Las elecciones realizadas en estas condiciones terminan generando ilegitimidad y por consiguiente, inestabilidad institucional. Por el contrario, el Estado fundado en el mérito y la idoneidad hace imposible el manejo arbitrario de “la caja” y en consecuencia genera calidad institucional, favorece el desarrollo económico, otorga opciones al pueblo y permite la alternancia republicana.

Ante la lectura de este proyecto de ley, la mayoría de los entendidos lo aprueba entusiastamente. Pero algunos señalan su falta de realismo por la imposibilidad de lograr la aprobación de las cámaras legislativas dado que atenta contra los privilegios de la estructura que detenta el poder. Al respecto debe señalarse que la experiencia histórica de otros países indica que este tipo de leyes transformadoras solamente pueden ser aprobadas en medio de una gran crisis política o económica. Solamente en esos momentos las instituciones se tornan maleables, como los metales a altas temperaturas. Precisamente por ello es necesario tenerlas listas y estudiadas para hacerlas aprobar cuando lleguen inexorablemente, tarde o temprano, esos momentos decisivos.

Cabe destacar que en su reciente fallo en el caso “Madorran, Marta Cristina contra Administración Nacional de Aduanas” del 3 de mayo de 2007, nuestra Corte Suprema estableció importante doctrina sobre el empleo público y su estabilidad y el proyecto de ley que proponemos respeta esos principios. La Corte estableció en este fallo que un empleado público no puede ser cesanteado “ad libitum” por la administración pública previo pago de una indemnización como ocurre en los empleos privados. En el régimen de empleo público es necesario un sumario previo que pruebe la existencia de causales válidas de cesantía. La Corte hizo referencia a las palabras del convencional Horacio Peña en el diario de sesiones de la Convención Constituyente de 1957 donde se dijo textualmente que

“Siempre el empleado público ha estado sujeto a las cesantías en masa en ocasión de los cambios de gobierno. Ahora ya no podrá ningún partido político que conquiste el gobierno disponer de los puestos administrativos como botín de guerra. Entendemos que este principio constitucional entrará a regir simultáneamente con la vigencia de las reformas y en adelante ningún empleado público podrá ser dejado cesante sin causa justificada y sin previo sumario administrativo”.

Al consagrar el carácter operativo y fuerte de la cláusula constitucional del artículo 14 bis que establece “la estabilidad del empleado público”, la Corte aclaró que

“dicha estabilidad a su turno, concuerda con el Art. 16 de la Constitución Nacional dado que, si ha sido respetada, como es debido, la condición de idoneidad que exige esta cláusula para la admisibilidad en los empleos, es razonable pensar que el propio Estado estará interesado en continuar teniendo a su disposición un agente salvo que, si de su conducta se trata, medien razones justificadas de cese”.

Este proyecto de ley tiende precisamente a asegurar el respeto riguroso a la condición constitucional de la idoneidad.

EL SENADO Y LA CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION ARGENTINA REUNIDOS EN CONGRESO SANCIONAN CON FUERZA DE LEY

Artículo 1.-Créase la Cámara Nacional de la Idoneidad (CNI) en el ámbito del Poder Judicial Federal con el objetivo de dar cumplimiento al artículo 16 de la Constitución Nacional que exige idoneidad en los nombramientos y promoción de funcionarios y empleados públicos. La CNI estará compuesta por 12 jueces y se dividirá en salas con especialización en los temas de los distintos ministerios y dependencias del Poder Ejecutivo Nacional. Los jueces serán designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado a propuesta en terna del Consejo de la Magistratura. Serán personas de reconocido prestigio y de gran autoridad moral por su anterior brillante desempeño en la administración pública, en la academia, o en funciones ejecutivas de administración de personal de carácter público como privadas. No habrá límites de edad, pero los camaristas deberán presentar al tiempo de su nombramiento y cada dos años un certificado médico suscripto por tres facultativos independientes de prestigio que confirmen su aptitud física y mental para el desempeño en estos cargos estratégicos para el bien de la República.

Artículo 2.-A partir de de la promulgación de esta ley, el Poder Ejecutivo solo podrá nombrar funcionarios y empleados públicos en el grado mas bajo del respectivo escalafón. Todos los nuevos funcionarios y empleados deberán tener un previo certificado de idoneidad para el cargo específico (CIPE) expedido por la CNI. Este requisito se aplicará también a los nuevos funcionarios y empleados del Poder Judicial. El presente régimen no se aplica a la designación de profesores de las universidades nacionales, las que se registrarán por el sistema de concursos públicos y abiertos que establezcan sus respectivos estatutos.

Artículo 3.-Habrá dos escalafones en la administración pública nacional: el profesional y el no profesional. Una vez iniciada la carrera en un escalafón no será posible transferirse al otro, excepto en caso de previa obtención de un nuevo CIPE emitido por la CNI para el nuevo escalafón. El desempeño de los funcionarios y empleados del sistema nacional de idoneidad (SNI) es de dedicación exclusiva y es incompatible con segundos o terceros empleos, incluso la docencia.

Artículo 4.- En el mes de febrero de cada año, la CNI solicitará a cada Ministro del Poder Ejecutivo Nacional una estimación de las necesidades de personal profesional y no profesional del ministerio respectivo, incluidos los organismos descentralizados. En los sucesivos meses del año, la CNI invitará públicamente a los jóvenes de ambos sexos argentinos nativos con dos años de ejercicio de la ciudadanía por lo menos, con vocación por la función pública y el bien común, a presentar exámenes de ingreso profesionales y no profesionales en el ministerio de su preferencia. Los exámenes serán impersonales, objetivos y asegurarán la igualdad de tratamiento de todos los postulantes, sin discriminación por sexo, raza, religión, u origen geográfico. En ellos solamente valdrán los conocimientos, la aptitud para resolver problemas prácticos por parte del aspirante y la ausencia de tachas morales y antecedentes penales por parte del mismo. La obtención del CIPE no implica el automático ingreso a la función pública, sino solamente el cumplimiento del requisito constitucional de la idoneidad. El nombramiento efectivo estará sujeto además a los requisitos y condiciones de la ley marco de regulación del empleo público nacional N° 25164, la que continuará vigente y solamente se considera derogada en todo lo que se oponga a la presente. Queda autorizada la CNI para publicar con carácter obligatorio un consolidado de todas las normas que rijan el empleo público.

Artículo 5.- El escalafón para profesionales estará compuesto de 10 grados, de menor a mayor, a saber: oficial de tercera, oficial de segunda y oficial de primera. Luego secretario de segunda y secretario de primera. Finalmente subdirector, director e inspector, que será el de mayor jerarquía. La jerarquía de los funcionarios estará dada por el grado, o por el cargo. Los cargos de Director general o Director nacional de cada ministerio solo podrán ser cubiertos por funcionarios que posean los grados de director o inspector. El Ministro del ramo o las entidades autárquicas o descentralizadas elegirán un funcionario de carrera que ya posea el grado de inspector por lo menos con dos años de antigüedad y lo investirán con el cargo de subsecretario administrativo del ministerio con mando sobre todo el personal del mismo en los aspectos administrativos y de organización e idoneidad a que se refiere esta ley. El tiempo normal de desempeño en cada grado será de tres años y el mínimo será de 2 años. La experiencia temporal del desempeño en los distintos grados y la carrera administrativa se considera un componente esencial de la idoneidad. Toda elusión del CIPE y todo salteamiento de grados en la carrera administrativa, o siquiera el intento hacerlo, o de evitar tiempos mínimos de permanencia en ellos por parte de un funcionario se considerará un atentado contra el principio de la idoneidad y tanto el funcionario que se beneficie con ello y los que lo promuevan o consientan quedarán todos incurso en el delito de incumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos y/o asociación ilícita. Corresponderá a la CNI labrar los correspondientes sumarios para el juzgamiento del caso en juicio oral y público por la justicia penal federal. Si los involucrados en el delito fueran Ministros o funcionarios políticos la CNI hará además la denuncia en la Cámara de Diputados para la promoción del correspondiente juicio político.

Artículo 6.-El Presidente de la República en su carácter de Jefe Supremo de la Nación designará "ad libitum" sus Ministros, Secretarios de Estado y Subsecretarios de Estado de acuerdo a las prescripciones y facultades que le confiere la Constitución Nacional. En tal caso, dada la amplia resonancia pública de tales designaciones, el juicio y control sobre la idoneidad de los nombrados y la efectividad de su desempeño corresponde a la opinión pública y repercutirá en definitiva sobre el propio Presidente y su partido por la vía del pueblo soberano en las elecciones periódicas previstas en la Constitución Nacional y las leyes electorales. Cada Ministro, Secretario o Subsecretario tendrá derecho a designar hasta dos asesores de gabinete fuera del SNI, los que cesarán en sus funciones con la cesación en el cargo del funcionario político que los nombró. El personal contratado temporario no podrá exceder del uno por mil del total de agentes del ministerio respectivo, ni mas del uno por mil del total del presupuesto del mismo. En caso de superación de estos índices se aplicarán a los que autorizaren, nombraren o contrataren en nombre del Estado las responsabilidades penales establecidas en el artículo anterior.

Artículo 7.-La CNI llevará los legajos de los funcionarios y empleados públicos y podrá dictar normas generales de cumplimiento obligatorio sobre el escalafonamiento, grados, evaluación del desempeño y recursos y procedimientos ante sí misma. Estas normas serán validas y de cumplimiento obligatorio tanto para el cuerpo profesional, como para los no profesionales. Entenderá como tribunal colegiado dividido en salas en los todos los casos denuncias por violación del CIPE y especialmente los recursos sobre las evaluaciones, sanciones, cesantías y exoneraciones de todos los funcionarios y empleados incluidos en este sistema nacional de idoneidad (SNI). Actuará con carácter de tribunal especializado de última y única instancia. En el dictado de dichas normas y en la consideración de los recursos, la CNI tendrá en cuenta ocho principios de comportamiento y conducta a seguir por los funcionarios públicos y empleados incluidos en el SNI, a saber: imparcialidad, integridad, honestidad, objetividad, practicidad patriotismo, contracción al trabajo y presentismo.

Artículo 8.-El principio de imparcialidad significa que el funcionario o empleado deberá actuar solamente sobre los meritos del caso y deberá servir con igual dedicación buena fe y patriotismo al Presidente y sus Ministros, cualquiera sea el partido político que gobierne, aunque sea de diferente persuasión o convicción política que la del funcionario o empleado. Incluso deberá esmerarse especialmente por comprender y ejecutar correctamente los puntos de vista del Presidente y sus Ministros precisamente cuando no coincidan con sus opiniones personales. El funcionario hará de este punto una cuestión de honor. Sin embargo por un deber de lealtad y como una contribución al país y al buen gobierno, tendrá la obligación de hacer saber esas opiniones a sus superiores, cuando se trate de temas gravitantes. Para asegurar su imparcialidad el funcionario o empleado siempre deberá descargar sus responsabilidades de manera justa y equitativa y reflejando el objetivo del servicio civil de favorecer la igualdad y la diversidad. Deberá actuar de manera tal de merecer y retener la confianza de su Ministro mientras que el mismo tiempo asegurar que será capaz de establecer la misma relación con aquellos

Ministros que tenga que servir bajo un futuro gobierno de distinto signo político. Para asegurar esa imparcialidad y no dañar la posibilidad de servir igualmente bien a gobiernos de diferentes partidos políticos en sucesivos períodos, los funcionarios o empleados no podrán estar afiliados a ningún partido político y tendrán prohibida la actividad partidaria bajo pena de cesantía. En ningún caso el funcionario o empleado deberá actuar de manera que injustificadamente favorezca o discrimine contra individuos o intereses particulares. Deberá abstenerse de actuar en interés de un partido o usar los recursos del Estado para propósitos de política partidaria. En particular, evitará que sus puntos de vista políticos determinen sus asesoramientos o sus acciones.

Artículo 9.- El principio de integridad significa que los funcionarios o empleados pondrán las obligaciones del servicio público por encima de sus propios intereses personales. En particular los funcionarios o empleados deberán llenar responsablemente sus deberes y obligaciones. Deberán actuar profesionalmente y de manera tal que merezcan y retengan la confianza de todos aquellos con los que tratan. Cuidarán que los dineros públicos y los recursos a su cargo sean usados con propiedad y eficiencia. Tratarán al público y sus asuntos con justicia, eficiencia, rapidez, efectividad y sensibilidad, poniendo siempre lo mejor de su talento. Deberán manejar la información a su disposición de la manera más abierta posible dentro de las prescripciones legales. Deberán cumplir con la ley y facilitar la administración de justicia. Los funcionarios o empleados no harán uso de la información disponible durante el ejercicio de sus funciones oficiales para promover sus propios intereses o negocios personales, o los de otras personas. Tampoco aceptarán regalos, hospitalidad u otros beneficios de cualquiera que razonablemente puedan ser considerados como comprometedores de su criterio o integridad. Tampoco darán a conocer información oficial sin autorización. Este deber continuará vigente aunque el funcionario o empleado termine sus funciones en el servicio civil.

Artículo 10.- El principio de honestidad significa que los funcionarios y empleados deben ser veraces y francos y llegado el caso, tienen el derecho de hacer conocer su punto de vista a sus superiores sobre las medidas u ordenes que le toque implementar, cuando estuviere en juego el interés nacional. Deben establecer en verdad los hechos y problemas, y corregir los errores tan pronto como sea posible. Usar los recursos solamente para los propósitos públicos para los cuales están autorizados. Nunca deben engañar o inducir a error a sabiendas a los Ministros y otras autoridades. Tampoco deben dejarse presionar por otros o por la perspectiva de una ganancia personal. Y además declarar bajo juramento su situación patrimonial al tiempo de su ingreso al SNI y sus modificaciones ulteriores.

Artículo 11.- El principio de la objetividad obliga a los funcionarios y empleados a brindar su asesoramiento y tomar sus decisiones sobre la base de un análisis riguroso de la evidencia y además, presentar con precisión las opciones y los hechos. Los obliga también a tomar las decisiones sobre la base

de los meritos del caso y a tener cuenta debida de las opiniones de los expertos y del asesoramiento profesional.

Artículo 12.- El principio de la practicidad obliga a los funcionarios a resolver los problemas de la gente de manera realista y económica, evitando la generación inútil de papeles, demoras innecesarias y tramites interminables. Los funcionarios evitaran la constante remisión de los expedientes a otros para librarse de ellos, demorar las decisiones, o simplemente no resolverlos. Si un problema no tiene solución dentro de su jurisdicción debe comunicárselo prontamente al interesado.

Artículo 13. -El principio del patriotismo obliga los funcionarios a tener en cuenta y defender el interés nacional en todas sus decisiones. El buen funcionario debe sentir la patria en sus venas y emocionarse con sus símbolos, su bandera, su himno, su historia, sus regiones, su unidad y su integridad territorial. Significa tratar el caso de manera tal que quede un máximo de beneficio para la comunidad nacional, esto es para los residentes permanentes en el territorio nacional, especialmente en todo lo que sea explotación de recursos naturales. Si los oferentes en una licitación por ejemplo ofrecen similares condiciones de precio y calidad pero uno utiliza mas materias primas nacionales o mas personal argentino en su empresa, o es residente en el país, debe preferirse a éste último. En particular los funcionarios deben evitar contratos que establezcan la jurisdicción extranjera en violación a los principios que surgen de la Constitución Nacional, y evitar también en lo posible el endeudamiento externo, salvo para una causa de claro de interés del país. La defensa del interés nacional debe tener en cuenta los objetivos del desarrollo de largo plazo del pueblo argentino, tener bases prácticas y ser eminentemente racional. Se debe favorecer la paz, la cooperación y el comercio con todas las naciones, y particularmente con las vecinas. No se debe confundir la sana defensa de los intereses nacionales con la xenofobia.

Artículo 14.-El principio de contracción al trabajo se refiere a la cantidad y calidad de trabajo brindado por el funcionario al Estado, medido por la cantidad de expedientes resueltos correctamente, decisiones administrativas tomadas, análisis realizados, dictámenes, etc , todo ello medido de manera diferente según la naturaleza del trabajo y la profesión del funcionario o empleado.

Artículo 15.-El principio de presentismo se refiere a la obligación del funcionario y empleado de estar en su puesto de trabajo en los horarios establecidos permanentemente, y hacer un uso prudente y no abusivo de las licencias a que tenga derecho.

Artículo 16.-Los distintos ministerios y dependencias del Poder Ejecutivo Nacional, podrán establecer principios adicionales a los ocho anteriores para el comportamiento de sus funcionarios o empleados según las necesidades y la naturaleza y funciones de cada uno, y la CNI los deberá tener en cuenta en la resolución de los recursos planteados ante ella.

Artículo 17.-A los efectos de descargar sus funciones la CNI tendrá amplias facultades de contratar por tiempo determinado profesionales de reconocido prestigio en administración y evaluación de personal, abogados, ingenieros, médicos, economistas, arquitectos y otras profesiones preferentemente entre sectores los académicos a los efectos de la organización y diseño de los sistemas de examen y entrevistas con los candidatos. Los sistemas de exámenes y entrevistas duraran por lo menos un mes. La CNI podrá también recurrir al asesoramiento de expertos extranjeros provenientes de países que cuenten con sistemas modelo de burocracia estatal eficiente. El presupuesto de la CNI será igual al uno por ciento de la recaudación tributaria total del gobierno nacional. A medida que se vaya completando el SNI deberán disminuir las partidas presupuestarias relativas a la administración de personal de los ministerios y dependencias del gobierno nacional.

Artículo 18.-Los sueldos y la estructura salarial del personal encuadrado en el SNI serán iguales a los de la justicia federal. Un inspector ganará el mismo sueldo que un camarista y un director el mismo que un juez federal. Solamente los empleados y funcionarios nombrados que hayan obtenido el CIPE y formen parte del SNI, y por lo tanto cumplan el requisito de la idoneidad requerido por el artículo 16 de la Constitución Nacional están amparados por la garantía constitucional de la estabilidad del empleo público. Los funcionarios y empleados del Estado Nacional que se encuentren prestando servicios al tiempo de la promulgación de esta ley y que por lo tanto no posean el CIPE, estarán amparados por el régimen de estabilidad laboral del sector privado. Sin embargo, solo podrán cesanteados previa investigación administrativa que determine su falta de idoneidad. El monto de las indemnizaciones, si correspondieren, será el que se asigna al sector privado, sin perjuicio de sus responsabilidades y deberes como funcionarios públicos.

Artículo 19.-Los funcionarios y empleados del Estado Nacional que se encuentren prestando servicios al tiempo de la promulgación de esta ley, podrán presentarse al sistema de exámenes y entrevistas a los efectos de obtener el CIPE y pasar a integrar el SNI. Si están afiliados aun partido político deberán presentar previamente la renuncia por escrito al mismo, la que deberá ser aceptada expresamente también por escrito y además el afiliado deberá ser borrado de las listas oficiales del partido registradas ante la justicia electoral. En los casos de funcionarios y empleados que se encuentren prestando servicios al tiempo de la promulgación de esta ley, al evaluar los candidatos, la CNI tendrá también subsidiariamente en cuenta los méritos y la cantidad y calidad de trabajos realizados por el funcionario o empleado con motivo de su anterior desempeño en la función pública y las evaluaciones anuales obtenidas hasta el momento. Según los meritos y los años de servicio, la CNI fijará el nuevo grado del funcionario o empleado, el que el no podrá ser mayor que el equivalente al obtenido bajo el régimen anterior.

Artículo 20.-El régimen de promociones para funcionarios del SNI se funda en el mérito y la competitividad de manera tal de asegurar que los funcionarios más probos y eficientes alcancen las mas altas jerarquías en el sistema. Cuando un funcionario de menor antigüedad en el SNI es ascendido y puesto como jefe de otro de mayor antigüedad, este último deberá retirarse del SNI, o ser transferido por convenio a otro ministerio o dependencia, sin perjuicio de los recursos a que hubiere lugar ante la CNI que actuará expeditivamente como tribunal de única instancia inspirándose en los ocho principios antes expuestos. El veredicto de la CNI se tendrá como definitivo e inapelable.

Artículo 21.-El régimen jubilaciones y de pensiones de los funcionarios y empleados incluidos en el SNI será igual al del Poder Judicial. Los funcionarios del SNI de nivel profesional, podrán optar por la jubilación anticipada no bien cumplan 30 años de servicio efectivo como miembros del SNI y superen los 55 años de edad. En este caso el monto de la jubilación disminuirá en un 2% por cada año anticipado. Los funcionarios y empleados retirados o jubilados del SNI o de cualquier otro sistema de retiros del Estado Nacional podrán dedicarse libremente a la actividad política partidaria, afiliarse a los distintos partidos y ejercer sus derechos ciudadanos de crítica y oposición sin limitación alguna, sin que ello pueda implicarles molestia o menoscabo alguno en sus derechos de retiro, jubilación o pensión. El Estado considera que los ex funcionarios o empleados que durante los años de servicio activo tenían vedada la actividad política partidaria estarán a partir de su retiro en condiciones óptimas de aportar su valiosa experiencia para el mejoramiento del propio Estado y del bien común, y por lo tanto alienta esta participación como política de Estado.

Artículo 22.-La CNI llevará de manera computarizada y actualizada el legajo central de todos los agentes incorporados al SNI en el que constarán todos los antecedentes de su actuación, sin exclusión alguna, y del cual podrá solicitar vista el interesado. Anualmente los funcionarios y empleados serán evaluados por sus jefes en la administración pública con las calificaciones alternativas de Sobresaliente, Excelente, Bueno, Satisface Apenas o No Satisface. Solamente el 15% de los funcionarios podrá obtener la calificación de sobresaliente, 15% la de excelente, 40% la de bueno, 20% la de satisface apenas y 10% no satisface. Los funcionarios y empleados que durante tres años consecutivos obtengan No Satisface serán apartados del servicio civil. Los funcionarios y empleados podrán apelar su calificación ante la CNI, la que resolverá sumariamente y en única instancia. La CNI podrá resolver el pase del funcionario o empleado a otro ministerio o dependencia. Los funcionarios podrán pedir el pase a otro servicio dentro del ministerio o a otro ministerio o dependencia. Las calificaciones no podrán ser efectuadas mas de tres veces en la carrera de un funcionario por el mismo jefe. Los servicios certificados por las distintas dependencias serán acumulados de modo la CNI pueda expedir la certificación final para iniciar los trámites jubilatorios del agente.

Artículo 23.-El Poder Ejecutivo dictará una nueva reglamentación del Sistema Nacional de Profesión Administrativa para adaptarlo al escalafón y demás las condiciones previstas en la presente ley. Además el Poder Ejecutivo fomentará el pase gradual de la mayor cantidad posible de personal del Estado existente en la actualidad al sistema del SNI conforme al artículo 19 de esta ley, siempre sobre la premisa de que dicho personal apruebe previamente los exámenes del CIPE que organizará la CNI y acepte su nuevo grado. Toda reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo sobre la materia del empleo público deberá referirse a aspectos instrumentales. El Poder Ejecutivo no podrá legislar o dictar decretos de necesidad y urgencia sobre el sistema de empleo público por considerarse que la materia afecta vitalmente al régimen electoral y republicano de alternancia democrática.

Artículo 24.-Comuníquese al Poder Ejecutivo