Capítulo 12: SOBRE LA INSTITUCIONALIZACION DE LA CONFIANZA PUBLICA
Un aporte desde la Ciencia Política a propósito de las investigaciones sobre la Deuda Social

El presente capítulo ha sido elaborado por Natalio R. Botana

Las encuestas del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina, realizadas en 2004 y en 2005, están animadas por el propósito implícito de institucionalizar en la Argentina la confianza pública. Desde los albores de la teoría política occidental (no sólo como resultado de un conjunto de obras recientes) las reflexiones en torno a ese círculo virtuoso de la confianza, que debería rodear los conflictos y armonías de una república, se repiten constantemente y se acentúan en tiempos de crisis. Hoy mismo, gracias en parte a una lectura atenta de estos y otros trabajos de opinión, sabemos con el debido respaldo empírico que la confianza es un atributo mucho más trascendente que la euforia y las ilusiones. Estas últimas sugieren imágenes erróneas. La confianza, en cambio, es piedra de toque de una buena sociedad y la base más consistente de la ciudadanía, pues ella contiene una expectativa positiva acerca de las instituciones sociales y políticas, muy diferente, por cierto, de la popularidad ocasional que se deposita en algunos dirigentes o en un gobierno en particular.

Al igual que los temas de la corrupción y de las desigualdades, las reflexiones acerca de la confianza se inscriben una y otra vez en la agenda de nuestro debate. No es para menos, tratándose de un bien escaso que, sin embargo, dada su instalación en la subjetividad humana, siempre puede expandirse en grados crecientes. Una de las razones que explican estas carencias diseminadas por doquier —desde el ahorrista que acumula ahorros en su domicilio y en una caja de seguridad, o busca resguardo en el exterior, hasta el rostro sin esperanza de quien ha perdido la dignidad del empleo— es que en la Argentina se ha apagado la mirada que sabe escrutar y jugarse por el largo plazo. El respeto a los contratos, la coherencia entre lo que se dice y lo que se hace, la conciencia de que el aprendizaje del oficio del ciudadano en una república democrática supone un depósito de experiencias, la fidelidad hacia las promesas: todo eso conforma el largo plazo y el apetito por el porvenir.

Aunque suene a paradójico, otra de las características que se desprenden de estos estudios es la apetencia latente de reconstituir el tejido de la confianza que permanece oculta tras un conjunto de respuestas por lo general negativas. Si comparamos, por ejemplo, la evolución de lo que en estas encuestas sobre deuda social se denomina "desconfianza fuerte" entre junio de 2004 y junio de 2005, comprobaremos, referido a la media de los espacios residenciales educativos seleccionados, que la delantera la llevan los partidos políticos (71,7% y 63,9%), los sindicatos (71,7% y 59,5%) y las organizaciones

D Capitulo 012 5/5/06 8:07 PM Page 396

piqueteras (71,7% y 75,4%). Excepto estas últimas, el lector podrá observar, a medida que lentamente se dejan atrás los impactos desgarrantes de la gran crisis de los años 2001 y 2002, que el rechazo a los partidos y a los sindicatos también va descendiendo.

De todos modos, es importante subrayar el hecho de que, aún con los niveles de desconfianza atribuidos este año, el partido político, en tanto institución mediadora, padece en la Argentina de la última década de una recurrente deslegitimización. Es suficiente, al respecto, con repasar los datos que arrojan análisis semejantes a los que aquí se presentan para percatarse de que el partido político (junto quizás con los sindicatos) es la cenicienta de la mediación en la Argentina actual. En la encuesta que vertebra el libro Argentina: una sociedad anómica (Hernández, Zovatto, Mora y Araujo, 2005) los partidos políticos están en el escalón de confianza más bajo (4%) con relación a otras organizaciones sociales y políticas. En un plano ideal, los partidos con su variedad de intereses e ideologías, harían las veces de una galería de espejos donde la ciudadanía podría reflejarse. Hoy muchos de esos espejos están rotos o, en el mejor de los casos, cruzados por rayas de impaciencia y desengaños. Sin ir más lejos, la encuesta incorporada al reciente Informe de Desarrollo Humano 2005 (PNUD, 2005), ratifica esta impresión: los partidos políticos y los sindicatos (ambos con el 6%) son los que mas sufren el rigor de la desconfianza.

Las cosas se complican aún más cuando observamos que —debido acaso a tradiciones arraigadas en nuestros usos sociales— las respuestas a estas encuestas conceden más confianza a los órganos de gobierno de carácter ejecutivo que a los partidos de los cuales dichos magistrados provienen. En estas encuestas sobre deuda social la desconfianza atribuida al Gobierno Nacional (44% en 2004 frente a 34,1% en 2005) es significativamente menor que la que se proyecta sobre los partidos políticos. Análogas conclusiones se desprenden del estudio ya citado sobre la anomia en la Argentina y del Informe del PNUD, aunque en este último no se inquiere acerca del Ejecutivo Nacional sino sobre los Intendentes, titulares ejecutivos de los gobiernos locales (32% de confianza). Este tal vez exagerado peso se robustece si lo contrastamos con una segunda dimensión de la democracia.

No es lo mismo, en efecto, abordar una crisis de representación en una democracia con instituciones sólidas que en una democracia con instituciones débiles. De aquí la exigencia de desarrollar, junto con la democracia electoral, una democracia institucional. Con esto queremos decir que, mientras la democracia electoral es de por sí un concepto tributario de una realidad en movimiento (para eso, en definitiva, están los comicios, para cambiar y fijar alternativas), la democracia institucional conforma el marco dentro del cual actuar. Una democracia es naturalmente cambiante; la otra, al contrario, es mucho más estable. Las instituciones bien establecidas son las únicas que permiten al representante disponer de los instrumentos imprescindibles para gobernar. Sin ellos, a esos representantes elegidos por el pueblo les falta un brazo.

El indicador más saliente acerca del modo como en nuestro país la democracia institucional es puesta en cuestión lo proporcionan las relaciones de confianza que se verifican entre las instituciones del Estado y

la ciudadanía. Sabemos que las instituciones políticas significan principalmente tres cosas: efectividad para cumplir su cometido, control constitucional para preservar sus límites recíprocos y confianza para que los habitantes y ciudadanos vean en ellas un respaldo honesto a su vida pública y privada. Mucho se ha dicho, en estos últimos años, acerca del crepúsculo del Estado nacional en la era de la globalización; poco se ha dicho, en cambio, acerca del hecho irrefutable de que el núcleo institucional del Estado, como realidad y aspiración, está hoy tan vigente como antaño. Tal vigencia empalidece ante la fragilidad de nuestra conexión ciudadana con lo público. En los estudios que presentamos esta relación opaca con la esfera pública resalta más de cara a la contradicción que presenta ante los encuestados la democracia electoral. En un plano ideal las respuestas coinciden masivamente en la importancia otorgada al acto de votar (90,6% hacia finales de 2004 contra 81,6% en junio de este año), pero cuando se inquiere en el mismo período acerca del valor del sufragio en cuanto factor de cambio, las respuestas son negativas en un 71,9%.

Este contrapunto entre aspiraciones y realidades tiene mucho que ver con la escisión que se advierte en orden a la confianza entre la voz y la acción. Por lo general en los estudios reseñados, el trofeo de la confianza se lo llevan aquellos que hablan, escriben y critican sin tener responsabilidades de gobierno. Esto tiene mucho que ver con la preponderancia que tienen los medios de prensa escrita, oral y televisiva junto con la Iglesia. Si bien la Iglesia predica su mensaje y al mismo tiempo actúa en organizaciones de caridad, su ámbito, obviamente, no se refiere al campo de la praxis, política. En las encuestas sobre deuda social, la confianza en la Iglesia oscila en estos años entre el 41,2% y el 39%, y la atribuida a las organizaciones de caridad entre el 67,7% y el 58,3%. En la encuesta del PNUD, la radio y la televisión obtienen un respaldo del 48% y la Iglesia del 42% (ambas a la cabeza del pelotón). En la encuesta sobre los rasgos anómicos en la Argentina, la confianza se deposita, en primer lugar, en las organizaciones no gubernamentales y en los medios de comunicación. Estas posiciones son simétricas, en los extremos, a las que ocupan en estos tres estudios las instituciones clásicas del Estado: Policía, Justicia, Congreso y, desde luego, partidos políticos.

¿Qué decir, entonces, ante tamaño desajuste? Quizás podríamos aducir que hemos olvidado construir la bisagra entre una democracia electoral y una democracia de ciudadanos. Si nuestro punto de partida es la democracia electoral, aquella que Robert A. Dahl llamó en un texto clásico "poliarquía", nuestra meta de llegada es una democracia de ciudadanos en la cual todos, como escribió Tocqueville, "mirando a la ley como obra suya, la quieren y se someten a ella sin esfuerzo." Más allá del mal trato de las crisis, lo estudios de opinión revelan que esa aspiración no ha muerto. Persiste a través del apoyo a ciertos fines republicanos, del reclamo por la honestidad de los dirigentes y de la adhesión a la democracia como el mejor de los regímenes. Pero mientras la batalla de las ambiciones estalla en la base de la democracia electoral y las esperanzas en pos de una democracia de ciudadanos se recortan en nuestro horizonte de valores, la construcción de la bisagra sigue pendiente. Esta tarea no es otra que la que demanda poner en forma una democracia institucional.

El desafío que esa tarea debe enfrentar deriva de un problema tan evidente como difícil de resolver. Se trata de la desconexión que se presenta, a ojos de estas encuestas, entre las instituciones de la sociedad civil y las instituciones de la sociedad política. Cabría aclarar, a título simplemente de ilustración histórica, que no siempre esos conceptos estuvieron diferenciados en el plano teórico. Estas consideraciones son útiles para internarse en los meandros de la teoría política clásica y de aquella que se fraguó en los albores de la modernidad, pero lo que tal vez convenga destacar aquí es que, a caballo de recientes formulaciones empíricas y normativas, se ha trazado en estos días una distinción entre lo que es propio de la sociedad civil y lo que es propio de la sociedad política con el objeto de encontrar, si cabe, los enlaces funcionales más convenientes.

A la luz de estas distinciones, resulta también evidente que dichos enlaces distan mucho en nuestro país de alcanzar alguna complementariedad. Estas deficiencias derivan de falencias propias de las instituciones de la sociedad civil y responden a fallas típicas en el desenvolvimiento de nuestro régimen republicano democrático. Dada la importancia que tienen estas últimas, en la perspectiva que ofrece un enfoque tributario de la ciencia política, me contentaré con señalar estos dos ejemplos: el estado del Estado de derecho (no es un mero juego de palabras) y el carácter peculiar de un régimen basado en el concepto de emergencia institucional. La misma, como veremos de inmediato, parece haberse impuesto como recurso ordinario y no como medida de excepción.

La teoría política ha defendido en general la idea de que el Estado de derecho es equivalente al gobierno de la ley. Las definiciones al respecto son conocidas, pero acaso convenga refrescar alguna. Norberto Bobbio decía, por ejemplo, que el Estado de derecho tiene como "principio inspirador la subordinación de todo poder al derecho, desde el nivel más bajo, hasta el más alto…" De donde se deduce: subordinación a la ley antes que a los gobernantes ocasionales (según Gaudium et spes, N° 44, es necesario que la soberanía "pertenezca a la ley y no a la voluntad arbitraria de los hombres"); respeto al ordenamiento de la razón antes que al capricho de las pasiones. Los estudios de opinión han rasgado el velo sobre este repertorio de principios del buen gobierno republicano pues habría que preguntarse qué es lo que realmente ocurre cuando ese complejo designio consistente en montar las piezas del gobierno de la ley (rule of law) es visto por un numero significativo de ciudadanos como farsa o mero encubrimiento. Ocurre, en una primera lectura, que el descreimiento abre paso a una circunstancia en la cual el Estado de derecho es reemplazado por una relación de fuerzas que hacen valer directamente su influjo en el espacio público.

Los datos que nos proporcionan estos estudios nos muestran sin embargo que, frente a estas contingencias, las actitudes son ambivalentes. La atmósfera de desconfianza que envuelve al movimiento piquetero es, en este sentido, digna de mención. Ya hemos aludido a esta reprobación. No obstante, el cruce entre dos sistemas de representación (el que está establecido en las instituciones formales y el que obedece al impulso de una participación espontánea y directa) pone sobre el tapete dos significados acerca del Estado de derecho que a menudo se confunden. De acuerdo con el primero, del cual son

devotos los juristas, el Estado de derecho es un conjunto jerarquizado de normas que los jueces aplican con mayor o menor liberalidad. De aquí proviene el contrapunto entre jueces "duros" y jueces "garantistas", ahora en pleno debate, y la pretensión de aplicar procedimientos sin tener en cuenta el contexto de ineficiencia en que se mueven los procesos judiciales. Si bien esta perspectiva ha ilustrado un sinfín de tratados atentos a la comprensión de la ley escrita, suele olvidarse el hecho elemental de que el vocablo "estado" también da cuenta de la situación en que se encuentra una persona o un grupo y de los sucesivos cambios a que aquellos están sujetos.

De la mano de esta distinción básica podríamos aducir que no se entiende el Estado de derecho, y menos en la Argentina, sin tomar en consideración esa segunda y dramática relación entre las normas y el sujeto. Por ello, una gran tradición del pensamiento político ha insistido en la necesidad de respaldar las leyes con creencias sociales ampliamente difundidas acerca de lo bien fundado de aquellas normas en términos de justicia e igualdad. Lo que en la actualidad está afectando el desenvolvimiento de nuestra democracia es precisamente esta falta de correspondencia entre leyes y creencias. La gente —ciudadanos y habitantes— no cree en las leyes porque desconfía en grado creciente de quienes las hacen, de quienes las ejecutan y de quienes las interpretan: legisladores, gobernantes y jueces son medidos en consecuencia con la misma vara impregnada de desconfianza. Este estado de ánimo, el no sentirse representado por el Estado de derecho, es el que impulsa a diferentes sectores de la población a dirimir sus diferencias en el perímetro callejero. El razonamiento que impulsa estas conductas, aparentemente impactante por su novedad, ha dejado huellas en la experiencia política propia y ajena: si las leyes o sus intérpretes no responden, entonces me valgo de mi propia fuerza para defender el interés dañado.

La incógnita que plantea este tipo de relaciones, por lo demás muy difundidas en varios países de América Latina, se traduce en la irrupción de nuevos actores sociales en el marco de un régimen de mediación en crisis, en el cual —vale la pena insistir en este aspecto— las autoridades sobresalientes son las ejecutivas y no las deliberativas. Cuando los partidos y el Congreso tiemblan, porque no disponen de un suelo de confianza desde el cual actuar, sobresalen quienes mandan en el ámbito ejecutivo. Esto vale, como hemos visto, para los presidentes e intendentes que, en la medida en que disponen de recursos presupuestarios, generan un flujo de creencias propicio. El disparador de este fenómeno es un ordenamiento legislativo basado en la delegación de poderes de emergencia al Poder Ejecutivo.

A primera vista, daría la impresión de que estas decisiones revestirían el carácter de un hecho extraordinario. Pero, en realidad, el problema es aún más intricado porque la emergencia legislativa no significa para nosotros un dato ocasional, provocado por una crisis inesperada que modifica de cuajo el rumbo de los acontecimientos, sino otro eslabón que se añade a una cadena de anormalidades. La emergencia no es entonces un hecho súbito que nos asalta sin que nadie —o muy pocos— lo esperen; es, al contrario, producto de un mal acostumbramiento. De tal suerte, la emergencia y los superpoderes

D Capitulo 012 5/5/06 8:07 PM Page 400

que de ella se desprenden, conforman en la Argentina un sistema, vale decir, un conjunto de expectativas recíprocas que convierten los comportamientos en una rutina esperable. La ciudadanía sabe, por experiencia, que estas conductas se repiten.

En realidad, la conciencia escindida que hemos comentado acerca de la emisión del sufragio está relacionada con estas prácticas que, a la postre, culminan forjando principados republicanos en lugar de sustentar, con su consiguiente separación de poderes, el régimen de derechos y garantías previsto por la Constitución Nacional. Este es el resultado de un ejercicio de la representación política que, durante más de dos décadas de democracia, ha saltado de crisis. Cada presidente ha tenido la suya: hiperinflación, endeudamiento, ruptura de los contratos y default. Los grandes disparadores de la brecha de credibilidad que revelan los estudios sobre confianza pública e interpersonal son estos acontecimientos en los cuales se aúnan dimensiones macroeconómicas, macropolíticas y macrosociales. En cada uno de estos períodos, que ampliaron las condiciones estructurales de la desconfianza, las leyes de emergencia fueron el combustible que lubricó la entrada y la salida de las crisis. De esta manera, la emergencia legislativa apuntala la voluntad decisionista de presidentes, ministros, gobernadores e intendentes según la competencia propia, se entiende, de esta descendente escala de cargos ejecutivos.

Semejantes fenómenos ocurren habitualmente porque nuestra democracia se ha montado sobre una doble transferencia de poder: de los ciudadanos a los representantes mediante la elección popular, y de estos al aparato burocrático del Poder Ejecutivo mediante la delegación de facultades propias del Congreso. Sería absurdo negar el hecho de que en la política contemporánea se tiende a conformar regímenes organizados en torno al rol predominante de los cargos ejecutivos con sus frondosas burocracias. Esta suerte de disminución del talante de la deliberación pública suele coincidir, aunque no siempre, con un crepúsculo de los parlamentos. No obstante, el desarrollo de la democracias en el mundo nos muestra que, a la vera de este proceso de concentración de los procedimientos representativos, han surgido otras instancias de control: doble régimen legal en Europa merced al papel que desempeña la Unión Europea; consolidación de un cuarto poder, al lado de los tres poderes clásicos de legislar, juzgar y ejecutar, que podríamos denominar "poder monetario" debido a la estricta independencia de que gozan, en Europa, el titular del Banco Central europeo, y en los Estados Unidos el de la Reserva Federal (estos ejemplos no cierran una lista mucho más extensa).

Cuesta encontrar el perfil de este tipo de régimen en la Argentina. En rigor, más que atender a la importancia de los mecanismos de control, los agentes políticos, económicos y sociales siguen el hilo de las informaciones y adoptan posiciones al ritmo de un decisionismo presidencial siempre renovado. Todo se espera del presidente en funciones, desde el arreglo de la deuda hasta la seguridad, desde la recuperación del empleo hasta la creación directa de nuevos puestos de trabajo. Y porque todo se espera de este personaje, los ciclos de desencanto y entusiasmo se suceden siguiendo el mismo paso con que se alumbra y luego se apaga el fantasma de la crisis.

Habría que reflexionar en profundidad acerca de los vínculos que se establecen, en una democracia de carácter decisionista, entre, por una parte, el clima de desconfianza que la envuelve y, por la otra, la capacidad que el decisionismo detenta para bloquear, en la base y en el vértice de las relaciones políticas y sociales, canales deliberativos por los cuales circulen flujos de confianza. Estos deberían ser creaciones originales de una ciudadanía autónoma. La manipulación de los más débiles, la exacerbación del clientelismo en dichos sectores y la atonía que se advierte en la participación política más allá del acto de intervenir en los comicios, vienen naturalmente a cuento como algunos de los efectos más visibles de estos vínculos entre decisionismo y desconfianza.

Pero además estos vínculos descendentes entre productores y consumidores de decisiones provenientes de cargos ejecutivos, por carecer de ámbitos de deliberación y consenso, tienen paradójicamente pies de barro. Cuando el paternalismo de un presidente, de un gobernador o de un jefe de municipio, adosado a la red de agentes que respaldan ese temperamento, no responde como se lo esperaba, los poderes de emergencia comienzan a sufrir el efecto de la erosión. Con lo cual, contra lo que podría postular una rudimentaria teoría decisionista, la emergencia no renueva necesariamente la autoridad de los gobernantes. En última instancia la debilita porque los dardos de las frustraciones populares siempre se dirigen hacia el punto omega del decisionismo del ejecutivo. Así, esta circunstancia no registra mayores virtudes de que vanagloriarse. En el mejor de los casos los efectos positivos de una gestión en el corto plazo robustecerían el sistema; en el peor, el decisionismo no impediría que continuase girando el círculo vicioso de las desigualdades y de la desconfianza.

Dicho esto, queda por lo menos en claro que no son las instituciones consideradas en abstracto las que perfeccionan la dimensión institucional de la democracia. Son las buenas instituciones que se desprenden de una buena constitución las que, al cabo, satisfacen esa exigencia. La emergencia en su faz jurídica y el decisionismo en su faz política se han transformado en institución (malsana, pero institución al fin) con las consecuencias que hemos señalado más arriba. Los estudios que el lector podrá analizar en este libro delimitan un territorio imprescindible desde el cual pensar estas cosas. Son varios mapas de la ciudadanía superpuestos como si fueran una representación de ideas y creencias puestas en relieve. Los obstáculos que allí se marcan, lejos de abolir las exigencias propias de una conducta reformista, las acrecientan y sintonizan con más precisión. Al fin de cuentas, no hay mejor método para inducir los cambios que se juzgan necesarios que aquel que muestra con transparencia lo que los ciudadanos quieren y pueden o no pueden hacer. En el arte de resolver estas tensiones, ancladas en las aspiraciones a participar, descansa gran parte de nuestro porvenir.