

LA ECONOMIA POLITICA DEL SISTEMA DEL BOTIN Y LA DECADENCIA DE LA REPUBLICA

Por Eduardo Conesa

RESUMEN

El tema de la reforma constitucional para permitir la reelección indefinida del Presidente de la República está íntimamente relacionado con la facultad de nombrar ilimitada que en nuestro país tiene el Poder Ejecutivo. A su vez las reelecciones despiertan una gran ansiedad en la opinión pública argentina por el ataque que ellas implican para la forma republicana de gobierno, especialmente si se trata de la reelección indefinida. Por ello venimos aquí a analizar las causas *profundas* de la presión anti-republicana que implica el sistema de reelección indefinida.

PALABRAS CLAVE

Gobierno - Estado - Bien común - Sistema del botín - Reforma constitucional.

THE POLITICAL ECONOMY OF THE SPOILS SYSTEM AND THE DECLINE OF THE REPUBLIC

By Eduardo Conesa

SUMMARY

The issue of constitutional reform to allow indefinite reelection of the President is closely related to the unlimited power to appoint in our country that has the Executive Power. Re-election turn aroused a great public anxiety in Argentina for the attack that they pose to the republican form of government, especially if it is indefinite reelection. So we come here to analyze the root causes of anti-republican pressure involving indefinite reelection system.

KEY WORDS

Government – State - Common good - Spoils system - Constitutional Reform.

LA ECONOMIA POLITICA DEL SISTEMA DEL BOTIN Y LA DECADENCIA DE LA REPUBLICA

Por Eduardo Conesa*

Introducción

El tema de la reforma constitucional para permitir la reelección indefinida del Presidente de la República esta íntimamente relacionado con la facultad de nombrar ilimitada que en nuestro país tiene el Ejecutivo. A su vez las reelecciones despiertan una gran ansiedad en la opinión pública argentina por el ataque que ellas implican para la forma republicana de gobierno, especialmente si se trata de la reelección indefinida. Por ello venimos aquí a analizar las causas *profundas* de la presión anti-republicana que implica el sistema de reelección indefinida. El tema tiene un gran vigencia actual porque en el acto de apertura de las sesiones del Congreso de 2011, la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner desmintió las fuertes versiones circulantes echadas a correr por sus propios partidarios en el sentido de que se propiciaría por el oficialismo una reforma constitucional que permitiera la reelección indefinida del Presidente de la República, adornada y disimulada, por supuesto, nada menos que con el cambio del sistema presidencialista a un sistema parlamentario de gobierno. La reelección indefinida del ejecutivo está prevista, después de todo, en la Constitución de la provincia de Santa Cruz de la cual proviene la Presidenta. También estaba prevista en la Constitución de 1949. Esa reelección indefinida fue desechada inicialmente por el Presidente, General Juan Domingo Perón, pero luego fue aceptada por éste: parece que se trata de un clásico, primero se niega la intención de la reelección, pero después las presiones del entorno presidencial se imponen, y la reelección es finalmente aprobada. Así ocurrió también en 1994 con el "pacto de Olivos". La reelección indefinida quita legitimidad al sistema democrático pues los oficialismos cuentan siempre con las ventajas del clientelismo y el uso discrecional del presupuesto a su favor, con lo cual las elecciones suelen convertirse en una farsa. Luego la farsa electoral hace estallar la caldera política y el país se torna ingobernable.

Las transiciones violentas con muertes y revolución, son en realidad típicas de países con sistemas políticos de reelección indefinida. Los ejemplos más recientes acaban de ocurrir en el norte de Africa con los gobiernos "eternos" de Hosni Mubarak, en Egipto, y Muammar Khadafy en Libia. Estos regímenes terminan muy mal y suelen caer estrepitosamente ante la presión de la opinión pública, o de rebeliones militares, después de largos años de goce del poder mediante elecciones amañadas.

* Doctor (Ph.D.) University of Pennsylvania, U.S.A., 1982. Master en Economía, University of Pennsylvania, U.S.A., 1971. Master en Desarrollo Económico, Williams College, Williamstown, Massachusetts, U.S.A., 1969. Abogado, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Argentina, 1963. Contador Público, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina, 1960. 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

En el caso de nuestro país, el sentimiento republicano contra las reelecciones tuvo su punto más fuerte después de la caída de Juan Manuel de Rosas a manos de Justo José de Urquiza en la batalla de Caseros, el 3 de febrero de 1852. Rosas se hacía reelegir todos los años por la Legislatura de Buenos Aires y lo hizo durante más de 20 años con la suma del poder público. Y además obtenía de sus colegas, los gobernadores de provincia, otra reelección anual para conducir las relaciones exteriores de la Confederación Argentina. Contra estos abusos, el artículo 29 de la Constitución de 1853, convocada por Urquiza dispuso que:

El Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional, ni las legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria.

En la antigua república romana el "dictador" era una institución venerable. Las funciones ejecutivas estaban a cargo de dos cónsules elegidos anualmente por el Senado. Uno era "intramuros" y se ocupaba de las cuestiones de gobierno interno de la ciudad-república. El otro Cónsul, el de "extramuros", se ocupaba de las relaciones exteriores y la guerra. Sin embargo cuando Roma estaba en peligro, ambas magistraturas se unían en cabeza de un solo cónsul que concentraba la suma del poder público por el término de 6 meses y recibía el nombre de "dictador". Como se ve, como contrapartida de la concentración del poder se exigía el acortamiento del mandato. La historia romana presenta el famoso interregno del general Cincinato, quien asumió la dictadura ante un peligro externo. Salvó a Roma y volvió antes de los 6 meses a trabajar en su pequeña chacra cubierto de gloria y honor por sus conciudadanos. El punto de la limitación temporal del mandato, era de la esencia del sistema de gobierno de la república. Las instituciones romanas funcionaron tan bien que la ciudad llegó a dominar todo el mundo antiguo alrededor del mar mediterráneo. Sin embargo, acercándonos al año uno de la era cristiana, el general Julio César intentó constituirse en dictador perpetuo o "imperator", y por ello fue asesinado en el mismo senado por senadores republicanos recalcitrantes. Desde esos tiempos antiguos se sabía que la prolongación excesiva de los mandatos genera obsecuencia y baja en los gobernados. La reelección, se sabe, es siempre el festín de los más ruines elementos de una sociedad.

Una parte considerable de la opinión pública argentina considera que los políticos en el poder se solazan con ideas acerca de cómo conservar y prolongar en el tiempo sus prebendas, antes que en hacer que prevalezcan los intereses generales y que sea preferido "el bien común" sobre los intereses propios, o los de su partido. Se hace evidente que las crisis de nuestro sistema político residen en su incapacidad de decidir según "el bien común". Las demandas que surgen de la sociedad no se examinan según criterios de justicia y de moralidad, sino más bien según la fuerza electoral o financiera de los grupos que las sostienen y el interés de los que gobiernan. De aquí se deriva una incapacidad creciente para encuadrar los intereses particulares en una visión coherente del

Universidad de Buenos Aires. Director del Departamento de Ciencias Sociales de la misma casa de altos estudios. Es autor y coautor de diversos libros y trabajos de su especialidad.

bien común. En efecto, éste no es la simple suma de los intereses particulares, sino que implica su valoración y composición hecha sobre la base de una jerarquía de valores equilibrada y en último análisis, de una comprensión de la dignidad y de los derechos de la persona. En tal sentido, la actividad política debiera ser una forma eminente, aunque no única, del servicio al prójimo.

La tesis que sostendremos en este artículo, y los dos que le seguirán, consiste en que las transiciones democráticas fluidas de un partido gobernante hacia la oposición solamente ocurren en regímenes políticos donde los cargos administrativos del Estado son adjudicados sobre la base del mérito y existe una carrera administrativa estrictamente estructurada sobre la base del bien común, que cierre las puertas a los nombramientos de favor y al clientelismo. Se trata de una condición necesaria para obtener continuidad institucional con elecciones democráticas.

Gobierno, Estado y el bien común

En la República Argentina, la incapacidad de la política para alcanzar “el bien común” radica en que, a diferencia de las naciones más desarrolladas, nuestro país no presenta una tajante diferencia, por una parte, entre el nivel político del gobierno que debe determinar los fines, las metas, los valores a perseguir, y a ejercitar la alta conducción del país, y por la otra parte, el nivel instrumental del Estado. El Estado debe ser la maquinaria técnica eficiente que permite implementar las acciones conducentes al logro de los objetivos y metas fijados por el poder político. El poder político define “el bien común” y el Estado es el instrumento técnico que permite alcanzarlo. En la Argentina actual, el Estado, en lugar de ser el gran instrumento para el logro del bien común, suele ser el mero botín de guerra del partido que gana las elecciones, el que entonces procede a llenar los cargos del Estado, incluso los menores, con sus propios militantes. Este sistema lleva a confundir “el bien común” con el enriquecimiento de políticos, de funcionarios, de empleados públicos o de sectores particulares, a costa del empobrecimiento del resto de la sociedad. Esto significa falsificar el bien común. Es rebajarlo, malversarlo, malinterpretarlo. Implica apuntar muy bajo.

Estados Unidos frente al “spoils’ system” en el siglo XIX

El sistema de gobierno de bajas miras, donde el objeto de la política es nombrar a los amigos y apropiarse del presupuesto del Estado, puede denominarse “democracia clientelar” y 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”, “sistema del botín” o “sistema del despojo”. 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 legislador 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. También debe aclararse que se vivían tiempos de liberalismo

económico en los Estados Unidos, y, por consiguiente, la participación del Estado en el PBI era solamente del 5%. El Estado mínimo limitaba enormemente los perjuicios del "spoils' system"

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 mas 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 mas 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 aparecía una plaga: nadie sabía cuan próximo estaba el golpe de la muerte.

El sistema del botín solo puede ser eliminado en medio de una crisis política

Con el transcurso de los años, los defectos de este sistema se hicieron más 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 pública 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 James 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 de muy alto nivel, prácticamente todos los puestos federales son administrados dentro del sistema del servicio civil.

El botín como una causal de la decadencia argentina

En nuestro medio, el Presidente Sarmiento estableció el Colegio Militar y la Escuela Naval que eliminaron el clientelismo en el ámbito castrense. Para esa época la dirigencia política de nuestro país tenía muy altas miras. Teníamos un verdadero proyecto nacional plasmado en la Constitución de 1853-60. Teníamos grandes metas en materia de inmigración, de educación, de construcción de puertos y de ferrocarriles. 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 distinto del Partido Autonomista Nacional, 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 lo hizo efectivamente la UCR en 1890, 1893, y 1905.

Sin embargo, el sistema del botín de fines del siglo XIX y comienzos del siglo, aunque malsano, no era tan dañino para el crecimiento económico como lo es en la actualidad. En efecto, el Estado, en su conjunto, no significaba ni el 10% del PBI en tanto que en la actualidad la participación del Estado argentino en el PBI es del 40%. No olvidemos que en los viejos tiempos el liberalismo económico reinaba sin desafíos en la política económica de la Argentina y por lo tanto el papel del Estado era muy limitado, excepto en educación, concesiones ferroviarias y puertos. Así fue en la época de Roca, de Sáenz Peña, de Yrigoyen y Alvear. Por eso fue posible que durante esas presidencias, el PBI per cápita de la Argentina alcanzara a los mas altos del mundo, aunque algo por debajo de Gran Bretaña y los Estados Unidos, pero casi igual al de Francia y Alemania.

El botín hace difícil la alternancia republicana

Hacia 1916 la Argentina vivía gozando del éxito del proyecto político de 1853-60 que contenía un sistema de botín limitado. Sin embargo, a pesar del sistema vigente entonces, se produjo milagrosamente 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 órdenes 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. Pero el sistema del botín, se fue haciendo más gravoso para el país y sus instituciones a partir del intervencionismo de Estado del decenio de los años treinta. Dicho intervencionismo fue necesario para combatir la depresión económica y el desempleo mundial de aquellos tiempos. Fue así que en los años treinta de siglo pasado, la participación del Estado en el PBI, no fue del 10% como en los tiempos de Roca o Yrigoyen, sino que llegó al 18% del PBI en 1943. Cuando mayor es la cantidad de empresas del estado, juntas reguladoras, etc. , tanto más necesario se hace se contar con un Estado meritocrático. Finalmente, agotado por su incapacidad republicana para renovarse por medios legítimos, el régimen conservador 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 por medios republicanos, a manos de otro golpe: el del 4 de junio de 1943.

La experiencia justicialista con el sistema del botín

Se originó así una nueva experiencia dominada por la personalidad estelar del General Juan Domingo Perón. A partir de entonces ocurrió una variante con respecto al sistema del despojo norteamericano, superado ya en aquel país. En el nuestro se fueron agregando capas geológicas a los funcionarios de la administración pública porque se nombraban nuevos funcionarios clientelares por los sucesivos gobiernos, sin despedir a los nombrados por el gobierno anterior. Fue así que la administración pública empezó a crecer en tamaño llegando al 40% del PBI y más aun. Cuando el Estado es de gran tamaño en relación al PBI, debe ser eficiente y meritocrático, pues de lo contrario la carga del Estado grande e ineficiente sobre la economía se torna insoportable. Esto último fue lo que ocurrió en la realidad. El nuevo gobierno surgido a partir de 1943 se perpetuó hábilmente 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, el aumento masivo de salarios nominales cuando no va acompañado de aumentos correlativos en la productividad, genera inflación de precios. La inflación de precios deteriora el tipo de cambio real lo cual provoca déficits externos y finalmente una crisis de balanza de pagos que frena el desarrollo. Así ocurrió en 1949. El 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 absolutamente invencible en todas las pujas electorales.

En 1949 se sancionó constitucionalmente la posibilidad de la reelección indefinida del Presidente. 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. Se fundaba en la personalidad rutilante

y extraordinaria de Perón que no quería ni necesitaba formas de sucesión. Pero, lamentablemente, el poder corrompe, y el ejercicio continuado de un poder omnímodo corrompe absolutamente. Es una ley inexorable de las historias que se cumple en todas las sociedades humanas y también afectó, obviamente, al partido justicialista. Ante la corrupción, la Iglesia Católica, que apoyó inicialmente al justicialismo de los primeros tiempos, se enfrentó finalmente 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 cápita 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 de 1943, el nuevo golpe del 16 de septiembre de 1955.

Inestabilidad institucional y el sistema del botín

Luego desde 1955 a 1973 encontramos 18 años de alta inestabilidad institucional en cuya raíz estuvo por una parte la ausencia de un proyecto nacional actualizado y por el otro, 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 conocedores 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.

Diagnóstico monetarista equivocado, Malvinas y el fin del militarismo

Pero el gobierno militar tuvo inesperadamente una conducción incompetente en lo monetario y cambiario: altísimas tasas de interés libres con garantía estatal de los depósitos bancarios las que combinadas con una fuerte sobre-valoración del peso destruyeron la industria y el agro, generando además un gran endeudamiento externo con caída del PBI per cápita. Ante el desprestigio causado por el fracaso monetarista, 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 Thatcher 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 de los fracasos de la democracia en la Argentina en el transcurso del siglo XX. Y ganó las elecciones un demócrata ferviente, quien se apresuró a enterrar mediante el juicio a las Juntas Militares al muerto político, ya liquidado por Margaret Thatcher, 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" parcial con los ojos sin vendar. En Brasil país en el cual las fuerzas armadas también reprimieron ferozmente al terrorismo guerrillero de los años setenta,

no hubo juicios políticos contra las fuerzas armadas, ni contra los dictadores, simplemente porque las fuerzas armadas de este país tuvieron la prudencia de no meterse en aventuras riesgosas como la guerra de Malvinas. Además, la gestión económica de esos gobiernos militares brasileños fue excelente desde 1964 hasta 1984. Tan es así que en 1964 el PBI de Argentina era similar al de Brasil, pero en 1984 el del país hermano nos superaba tres veces.

Vuelve el sistema del botín con su resistencia a la alternancia democrática

Las nuevas autoridades surgidas de las elecciones de octubre de 1983 cumpliendo fielmente con las reglas de juego del sistema que proponemos modificar, nombraron partidarios a manos llenas y repartieron créditos hipotecarios de favor sin indexar a rajatabla. Sus beneficiados le hicieron soñar al Presidente con la idea de un tercer movimiento histórico superador del Radicalismo y el Justicialismo que le permitiría modificar la Constitución de 1853-60, para obtener la reelección presidencial. 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 desprestigio para el Radicalismo, y por reacción, provocó la victoria del Justicialismo en las elecciones presidenciales del 14 de mayo de 1989.

Reforma constitucional, reelección y continuismo

Las autoridades surgidas de las elecciones del 14 de mayo de 1989, como todas, procedieron a inflar los cuadros del Estado con afiliados partidarios pero, desorientadas y perplejas ante la devastadora hiperinflación, adoptaron primero las ideas del liberalismo con privatizaciones masivas del Ing. Álvaro Alsogaray para luego caer en manos de su mesianico Ministro de Economía, el Dr. Domingo Cavallo. Este economista logró conjurar la inflación con la sobre-valoración de nuestra moneda, la dolarización de los depósitos bancarios y una enorme emisión de deuda publica externa en dólares para financiar un creciente gasto público. En otras palabras, sustituyó la emisión monetaria como fuente de financiación del gobierno por el endeudamiento externo. 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 llevar a cabo el tradicional sueño anti-republicano gracias, a la excelente estabilidad de precios obtenida: modificó así 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 de sus titulares, inducidos por su clientela ansiosa de continuar usufructuando el botín y evitar la sana rotación y renovación que exige el verdadero régimen republicano. Así fue que en el afán de posibilitar la reelección de Presidencial, y como precio a esa concesión, se firmó el célebre "Pacto de Olivos" donde se propusieron diversos cambios adicionales que arruinaron la impecable lógica federal-republicana-presidencialista de la gloriosa Constitución histórica. En efecto, se anuló el Colegio Electoral y se estableció la elección popular directa del Presidente y Vice, con lo cual se dio una importancia desmesurada al conurbano bonaerense y se lo convirtió en arbitro de las elecciones presidenciales en detrimento de las provincias. Por arriba de ello, y para satisfacer apetencias menores de puestos del partido opositor, se creó un inútil tercer senador por provincia y

una "cuasi provincia" en la ciudad de Buenos Aires, en la cual ahora coexisten dos autoridades en conflicto, el Presidente de la República por una parte, y el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma por la otra, que disputan entre sí sobre la represión de la delincuencia y otras cuestiones en detrimento de las soluciones que reclama el pueblo de la capital de la República, que sufre por esas desavenencias. Se olvidó así la experiencia histórica de 1880 que merced a la batalla de "Los Corrales", la mas grande de nuestra historia, el país aprendió que no conviene tener dos autoridades competitivas en el territorio de la Capital. Por encima de todo ello, se establecieron el Consejo de la Magistratura y el Jefe de Gabinete, dos instituciones típicas de los regímenes constitucionales parlamentarios, cuando el nuestro es claramente presidencialista. Además, los constituyentes de 1994 en su afán de pasar a la historia con más y numerosas reformas, le dieron poderes legislativos al Presidente de la República con lo cual dieron un golpe de gracia a la clásica división de los poderes. Y así llegamos al régimen constitucional vigente de 1994. Como si ello fuera poco, negros rumores circulaban en todos los corrillos políticos. En ellos se hablaba de la compra previa de voluntades para llegar al pacto de Olivos. Esos rumores fueron reforzados por la estridente renuncia del joven ministro del Interior Dr. Gustavo Beliz, quien se opuso a esos métodos.

La excepcional alternancia democrática de 1999

No satisfecho con la reelección de 1995, el Presidente de 1999, acuciado sin duda por su clientela, comenzó a planear su segunda reelección. Pero 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 se permitió el triunfo de la UCR, que 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 fracaso del sistema de la convertibilidad que derivó a una situación económico- social catastrófica.

Transición y éxito económico de Duhalde-Lavagna

La devastadora crisis económica de 2001 y 2002 puso en peligro la existencia misma de la Argentina y una vasta porción de la ciudadanía exigió "que se vayan todos" y además sindicó a las autoridades de 1989-2001 como las principales responsables de la crisis. El Presidente de transición, Dr. Eduardo Duhalde, electo por el Congreso, logró finalmente reencauzar la economía con la ayuda del ministro Dr. Lavagna y luego bloqueó la vuelta del poderoso ex Presidente de 1989-1999. Mientras tanto, el nuevo tipo de cambio competitivo de 2002-2003 sirvió para aligerar el peso del gasto público dentro del PBI y permitió a la economía comenzar a correr a tasas chinas. Finalmente, el piloto de tormentas de 2002-2003 cometió un error: favoreció la candidatura del Gobernador de Santa Cruz como Presidente aportándole sus votos y maquinaria electoral. Este último, como es clásico en la política, apenas llegado al poder, procedió a liberarse de la tutoría de su benefactor, y a fundar su propio liderazgo sobre la base de la continuación de la política económica iniciada en abril de 2002. También de la exageración hasta paroxismo del tradicional "sistema del botín", sazonado esta vez con nombramientos abundantes de militantes setentistas. En pocos años, los nombramientos de favor, las estatizaciones y la

sobrevaluación creciente del peso llevaron a que la participación del Estado dentro del PBI volviera a superar el 40%. Con alto gasto público los efectos perjudiciales sobre la economía del Estado ineficiente y del sistema del botín, se maximizan.

La era Kirchner: nuevamente la alternancia democrática se torna difícil debido al sistema del botín

En el 2006 el gobernador de la provincia de Misiones, intentó modificar la Constitución provincial para habilitar su propia reelección. Pero esta vez se despertó sorprendentemente el viejo y dormido espíritu republicano argentino de 1853 y el pueblo de Misiones rechazó la reforma. La tendencia republicana pareció generalizarse pues en La Rioja y en otras provincias abortaron numerosos proyectos re-eleccionistas.

En el 2007 asistimos a un nuevo episodio reeleccionista, aunque esta vez disimulado bajo las formas matrimoniales. El Presidente saliente decidió impulsar la candidatura de su esposa, quien siguió fielmente sus órdenes. Para conseguir esta reelección, el gasto público aumentó en un 50% durante el año 2007, lo cual indujo la ruina del modelo de crecimiento basado en las exportaciones sobre la base del tipo de cambio real alto y el superávit fiscal, inaugurado en el 2002-2003.

Para disimular el impacto inflacionario del descomunal incremento del gasto público y de los aumentos de salarios nominales del orden del 30% decretados en las convenciones colectivas de trabajo no acompañadas de un aumento en la productividad, el gobierno del santacruceño, siempre fértil en ardides, decidió falsificar los índices oficiales de inflación que preparaba el INDEC. Lo hizo mediante la intervención del organismo y la expulsión de los funcionarios competentes de carrera y su reemplazo por su clientela partidaria. El sistema clientelar de dominio completo de la administración pública mostraba así su más cuestionable faz.

La Presidenta, aconsejada por su marido ex Presidente, ante la necesidad de solventar el aumento del gasto público del 2007 provocado por el clientelismo, decidió a mediados del 2008, aumentar las retenciones a las exportaciones a niveles exageradamente altos, lo cual generó protestas en el sector agropecuario y la derrota parlamentaria del gobierno en julio de 2008, cuando el Congreso no convalidó dichos aumentos.

No satisfecho con esos intentos, el matrimonio presidencial, aconsejado nuevamente por funcionarios clientelares, decidió echar mano a la recaudación de los fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP) a fines del 2008. Estos fondos proveen una recaudación adicional mensual de unos 15 mil millones de pesos. Nuevamente se hizo evidente que al no existir un sistema de cuadros permanentes de carrera en la administración, los poderes presidenciales argentinos se expanden hasta hacerse casi similares a los de Luis XIV en la Francia pre-revolucionaria.

Esperanza democrática-republicana en el 2009 versus el sistema del botín

Sin embargo, hacia octubre del 2009, el gobierno enfrentaba elecciones de medio término de diputados y senadores y ante la probabilidad de una derrota ante el deterioro creciente de la economía, debido a la crisis mundial, decidió adelantar los comicios desde octubre del 2009, hasta junio del mismo año. No contento con esta triquiñuela, decidió además que la candidatura a diputado nacional por Buenos Aires del ex Presidente fuera acompañada de candidaturas a diputados "testimoniales" como la del gobernador de Buenos Aires, el

vicegobernador y los intendentes. Aun así, con los refuerzos estas maniobras, fue derrotado.

El acicate de conservar para siempre el manejo discrecional del presupuesto nacional, equivalente a unos 100 mil millones de dólares es siempre muy tentador. Tan tentador que el matrimonio Presidencial, según circula en los mentideros políticos, intentó comprar el grupo multimedia del diario Clarín para hacer su propio juego electoral y poder obtener así el voto de la clase media desprevenida. Ante la negativa de los dueños del diario, hicieron aprobar un proyecto de ley de medios audiovisuales que parece en algunos aspectos, inconstitucional. El propósito de la ley fue permitir la adjudicación de nuevos espacios de radio y televisión para que sectores oficialistas se apropien de la televisión y las radios. La intención detrás de esta estrategia fue captar la voluntad popular a su favor para poder ganar en las elecciones presidenciales de 2011 y alternarse matrimonialmente el poder hasta el 2027, por lo menos.

Está claro de este relato que el país necesita una verdadera reforma constitucional que refuerce definitivamente el régimen republicano de renovación y rotación del poder. Es evidente que durante el siglo XX casi todos los presidentes aguijoneados por su clientela partidaria, buscaron con excesiva crudeza perpetuarse a sí 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 elites partidarias que toman para sí al Estado y luego rodean a los presidentes y los incitan a perpetuarse para poder seguir usufructuando del botín.

Conclusión: la necesidad de una reforma constitucional

La solución al enigma argentino se impone pues claramente: eliminar el sistema del botín para fortalecer las instituciones republicanas, y por sobre todo dignificar la política y a los políticos como artífices del bien común. 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. Al Gobierno, es decir a la cúpula del Estado. Pero nunca a todo el Estado. Nunca a los cargos administrativos del Estado, los que deben ser provistos por exámenes y carrera administrativa y criterios objetivos apolíticos. Esos cargos deben ser no-partidarios, pues el funcionario de carrera debe servir a gobiernos de diferente persuasión política. En otras palabras, los partidos políticos no deben ser el instrumento del sistema del botín. En esta hipótesis, cuando perder las elecciones no implica perder cientos de miles de 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 del poder a un partido opositor, exceptuando 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 fue la de diciembre de 1999. En realidad fue trágica pues el presidente entrante no se dio cuenta que recibía una bomba de tiempo de la convertibilidad empaquetada.

A mediados del 2010 se hizo evidente que el matrimonio presidencial había encontrado la fórmula

para superar la limitación de los ocho años (4+4) establecida en el artículo 90 de la C.N. y así perpetuarse en el poder, mediante la cesión recíproca del turno. Sin embargo, esta idea cayó con el fallecimiento del ex Presidente en octubre de 2010.

Como es clásico en nuestro país, a los pocos meses de ese deceso, el entorno presidencial empezó a pensar en la reelección presidencial para el 2015. Todavía no estaban definidas las elecciones del 2011, pero la ansiedad de la clientela por asegurarse el usufructo de los poderes del Estado la indujo a pensar por anticipado en la re-reelección de 2015. Un cuadro incondicional del oficialismo, la diputada Diana Conti comenzó a hablar públicamente "Cristina eterna" y de la ya consabida "re-re". Como esta ansiedad era inoportuna ante la opinión pública, la Presidenta poniendo de manifiesto un sentido político notable, en pleno mensaje de apertura de las sesiones del Congreso de 2011, acto formal en toda democracia preguntó:

"¿Alguno me ha escuchado decir que voy a ir a la reelección en el 2011. No se hagan rulos. ¿A quien se le ocurre que habrá una reforma constitucional?"

Desmintió así a la diputada Conti, recordándole su pasado en el P.C., en el FREPASO y en el delaruisimo: *"hay compañeras que ahora me quieren un poquito mas que antes"*, la Presidenta le enrostró luego a la diputada. Pero la experiencia histórica indica que Diana Conti estaba en lo cierto. Estas desmentidas presidenciales por lo general terminan siendo falsas, salvo en caso de problemas de salud del incumbente. En definitiva, la comprensión de los efectos perniciosos del "spoils' system" es esencial para entender la verdadera trama de la historia constitucional argentina. Sentada esta premisa, aparece la racionalidad de una reforma constitucional para cambiar de raíz este estado de cosas, si queremos ser un gran país.