

ESTADO CHICO, INFIERNO GRANDE

Oscar Oszlak

La reforma de la Constitución Nacional había abierto espacio para una confrontación al interior del gabinete. Eliminada la restricción de limitar a ocho el número de ministerios, se especulaba acerca de cuál sería el diseño estructural del Poder Ejecutivo a plasmarse en una nueva Ley de Ministerios.

Los enfrentamientos internos en el gabinete, manifestados en ocasión de la creación de la polémica "Supersecretaría de Protección a la Comunidad", en los avances imperialistas del Ministerio de Economía (a los que se quería poner coto creando un Ministerio de la Producción) o en los conflictos derivados del controvertido proyecto de "aeroisla", postergaron indefinidamente la nueva legislación ministerial.

Sin embargo, algo quedó claro. El vaciamiento del estado producido en esos años como consecuencia de la descentralización, la privatización, la desregulación y la eliminación de puestos de trabajo, había jibarizado su aparato institucional. Pudo comprobarse entonces una lección permanente de la historia: la lucha por los espacios arrecia cuanto menor el territorio a repartir.

Territorio y poder

El sentido del territorio es instintivo en la gran mayoría de los seres vivos. Pájaros, venados, lobos, abejas u hormigas tienen un arraigado sentido de los límites precisos del espacio que pertenece a cada miembro o familia de su especie. En el hombre, la adquisición de este instinto se remonta a las etapas más primitivas de la formación de la especie humana, al punto que se lo localiza en la porción del cerebro de formación más antigua.

La conciencia del territorio aparece en todos los planos de la vida humana: en el sentido de identificación con una nación delimitada territorialmente; en la pertenencia a una banda urbana, definida por un barrio o una calle; o en el simple acto de ocupar "la mesa de siempre" en un bar. Piense, amigo lector, en qué silla se sentó la segunda vez que concurrió a una reunión grupal; y la tercera; y la siguiente. ¿No fue casi natural sentarse allí donde lo hizo la primera vez, haya sido o no por casualidad, comodidad o cualquier otra circunstancia? Un circunstancial territorio propio, que le permitirá diferenciar su ámbito de funcionamiento del de los demás. Piense dónde tiende a sentarse cuando entra a un restaurant semi-vacío. Casi con seguridad elige una mesa junto a una pared y no en el medio del salón (tal vez para sentirse más protegido o, lo que es casi lo mismo, no verse demasiado expuesto).

En un sentido más metafísico, territorio equivale a espacio, dominio o lugar **propio** donde se ejerce alguna forma de poder. Un poder que deriva del acceso y control sobre recursos, sean éstos de información, de coerción, materiales o ideológicos. El poder del estado, ejercido sobre un territorio y sobre personas, no escapa a esta regla general y

puede basarse en cualquiera de las cuatro fuentes recién mencionadas. Por ejemplo, desde el punto de vista ideológico, puede originarse en su legitimidad como instancia suprema de articulación de relaciones sociales.

Esta articulación implica normalmente resolver una agenda múltiple de cuestiones sociales. La división social del trabajo entre aquéllo que es objeto de gestión pública o privada, da sentido y contenido a este dominio del estado. Se trata de un dominio funcional cuya extensión depende, en cada momento histórico, de cómo se define su rol. Y aunque el poder del estado no depende únicamente de su rol, éste es en gran medida determinante de su cuantía: en principio, cuanto mayor el rol del estado, mayor su poder.

Así como las fronteras entre la sociedad y el estado se redefinen continuamente, también se replantean al interior de este último. La división de los poderes, la partición de funciones por ramos ministeriales, las subdivisiones de unidades en una extensa y previsible cariocinesis, son algunas de las modalidades que adquiere esta separación de límites interiores. Esta delimitación de espacios o dominios es terreno de lucha y enfrentamiento. Así como los animales luchan por defender o extender su territorio, lo mismo ocurre entre ministros o subsecretarios. Especialmente cuando la reducción del aparato estatal recorta los espacios funcionales de quienes tienen la responsabilidad de su gestión. Esto es lo que está ocurriendo en la Argentina, tal como lo reflejan algunos números elocuentes y las noticias que dejan trascender los medios.

La dimensión del infierno

Cuando en 1989 el menemismo llegó al poder, el aparato burocrático del estado contabilizaba más de 900.000 funcionarios. Hoy, no llegan a 400.000. No es que los despidos hayan sido de la magnitud que sugiere la resta ni que tanta gente se haya evaporado. Una parte importante del personal, afectado principalmente a servicios de educación y salud fue transferido a provincias y municipios. Con la masiva privatización de empresas y servicios públicos, otra parte cambió de empleador. Finalmente, un número no despreciable intentó -en su mayoría con poco éxito- incorporarse al nuevo batallón de cuentapropistas creado por los retiros voluntarios y los despidos involuntarios que acompañaron estos procesos.

De este modo, el otrora majestuoso y omnipotente estado nacional emprendió un camino de encogimiento, cuya reversibilidad no entra por ahora en ningún pronóstico. Por el contrario, alentado por poderosos grupos empresarios que controlan muchos de sus accesos y resistido a menudo por estados provinciales que nunca se resignaron a hacerse cargo de nuevas áreas funcionales sin una adecuada contrapartida de recursos, el estado nacional no sólo vendió las joyas de la abuela sino que se desprendió también de hospitales, escuelas y otras alhajas menos apetecibles, traspasadas a la jurisdicción provincial y municipal. De paso, renunció a seguir cumpliendo en muchas áreas los roles de promotor, regulador, empleador, subsidiador y otros por el estilo, que caracterizaron su larga etapa intervencionista.

Por estas y otras razones, la reforma del estado ha sido, también, una reforma de la sociedad. Más precisamente, ha producido un cambio en las reglas de juego que regulan las relaciones entre una y otra esfera, así como un notorio corrimiento de sus fronteras.

Menos estado significa menos espacios funcionales asignables a sus menguadas estructuras y, por lo tanto, a los responsables de su gestión. No debe extrañar, entonces, que una vez redefinidos los límites externos con la sociedad, haya comenzado ahora la demarcación de sus fronteras interiores, tal como lo sugiere la disputa exacerbada por los espacios de poder que rodea actualmente al proceso de compresión estatal.

Hace más de un año, la creación de la controvertida "Super-secretaría de Protección a la Comunidad" fue una clara muestra de estos enfrentamientos, con un Ministerio de Economía que ganaba poder a expensas de los de Interior y Defensa. Con la reforma de la Constitución Nacional, el Jefe de Gabinete creó el suyo propio, con seis Secretarías y doce Subsecretarías que se superponen y emulan a la estructura ministerial. Hasta la Vicepresidencia de la Nación tiene ahora su propio gabinete.

El problema no reside únicamente en la obvia redundancia estructural sino, especialmente, en los duros enfrentamientos en torno a la competencia de cada cual en la creación y resolución de los asuntos que se incorporan a la agenda del estado. La polémica "aero-isla", que hoy enfrenta a la titular de una secretaría presidencial con otras áreas de gobierno, es un luminoso ejemplo de estos conflictos.

Todo indica que la torta funcional, basamento último del poder y los recursos, se ha achicado y nadie se resigna a porciones más pequeñas. La pérdida de espacios es vivida como una mutilación. Es que, de hecho, equivale a una pérdida de recursos políticos con los que, hoy como siempre, es posible adquirir otros bienes escasos, ya sea figuración, posicionamientos tácticos para reubicarse en el tablero político, cuotas de empleo público, apoyos de actores estratégicos o incluso acceso a oportunidades de negocios más o menos espurios.

Bajo tales condiciones, el "imperialismo burocrático" acecha. Bien lo saben las Secretarías de la Función Pública y de Relaciones Económicas Internacionales, apetecidas piezas de un Ministerio de Economía siempre dispuesto a incorporar nuevos feudos, sobre todo cuando a su vez se ve amenazado por la eventual creación de un Ministerio de la Producción. Tal vez por eso, la batalla por la futura Ley de Ministerios se ha aplazado, para no desatar en las actuales circunstancias, un conflicto que seguramente será inevitable.

La defensa del coto propio se convierte entonces en una cuestión de supervivencia y la apropiación del coto ajeno, en una demostración de fuerza para poder aspirar a la ocupación de espacios en otros escenarios. Las intenciones que cada uno expondrá argumentalmente podrán parecer explicables y hasta legítimas. Pero como es bien sabido, el camino del infierno está empedrado de ellas. Y cuanto más chico el territorio, peor.