

Fi25 - 33
12 copias

~~XXXXXXX~~
~~XXXXXX~~

Mabel Thwaites Rey y Andrea López (editoras)

Entre tecnócratas
globalizados y políticos
clientelistas

Derrotero del ajuste neoliberal en el
Estado argentino

prometeo
libros

Thwaites Rey, Mabel Cristina
Entre tecnócratas globalizados y políticos
clientelistas : derrotero del ajuste neoliberal en el
Estado argentino - la ed. - Buenos Aires : Prometeo
Libros, 2005.
254 p. ; 21x15 cm.
ISBN 987-574-013-6
I. Ensayo Argentino I. Título
COD A864.

© De esta edición, Prometeo Libros, 2005
Av. Corrientes 1916 (C1045AAO), Buenos Aires
Tel: (54-11) 4952-4486/8923 / Fax: (54-11) 4953-1165
e-mail: info@prometeolibros.com
http://www.prometeolibros.com

Diseño y Diagramación: R&S
Colaboración en el cuidado del texto: Gervasio Espinosa

ISBN: 987-574-013-6
Hecho el depósito que marca la Ley 11.723
Prohibida su reproducción total o parcial
Derechos reservados

Índice

Introducción	p. 9
SECCIÓN PRIMERA	
EL ESTADO: NOTAS SOBRE SU(S) SIGNIFICADO(S)	
Capítulo 1	
Estado: ¿qué Estado?, <i>por Mabel Thwaites Rey</i>	p. 19
Capítulo 2	
Estados nacionales y acumulación global, <i>por Mabel Thwaites Rey</i>	p. 41
Capítulo 3	
El Estado como contradicción, <i>por Mabel Thwaites Rey</i>	p. 59
SECCIÓN SEGUNDA:	
LAS "NUEVAS" TEORÍAS PARA LA "MODERNIZACIÓN" DEL ESTADO	
Capítulo 4	
Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo, <i>por Andrea López</i>	p. 69
Capítulo 5	
Tecnócratas vs. punteros: nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. administración, <i>por Mabel Thwaites Rey</i>	p. 89
SECCIÓN TERCERA:	
DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS EN ARGENTINA	
Capítulo 6	
Entre el ajuste y la retórica: la Administración Pública tras veinte años de reformas, <i>por Andrea López, Aníbal Corrado y Hernán Ouviaña</i> ...	p. 115

Estados nacionales y acumulación global

Por Mabel Thwaites Rey

I. Dinámica global y estado nacional

Una característica central del capitalismo es que mientras desde sus inicios la acumulación capitalista se desarrolló a nivel global, los Estados nacionales se desplegaron sobre las bases del principio de territorialidad. La fragmentación de lo "político" en Estados nacionales, que desde un comienzo comprendió al sistema internacional, se expandió en forma despareja, en el marco de la internacionalización del capital. El "Estado capitalista", originado como un sistema internacional de Estados, estableció así el entorno favorable a la generalización de la producción y comercialización de mercancías, basada inicialmente en una pequeña producción y un mercado mundial.

Como señala Burham "*Una de las mas importantes características de las relaciones globales capitalistas —una característica que es, en si misma, un producto histórico de las luchas de clase que cambiaron las relaciones feudales de producción— es la constitución política, a nivel nacional, de los Estados, y el carácter global de la acumulación. Aunque las condiciones de explotación están estandarizadas nacionalmente, los Estados soberanos, vía el mecanismo de las tasas de cambio, están interconectados internacionalmente a través de la jerarquía del sistema de precios. En el mismo sentido, la moneda mundial trasciende a la moneda nacional. Los Estados nacionales se fundan, entonces, sobre la regla de la moneda, y la ley es, al mismo tiempo, confinada a los límites impuestos por la acumulación de capital a escala mundial—como la más obvia e importante manifestación de su subordinación a la moneda mundial*" (Burham, 1997: 12). Por eso Burham destaca que cada Estado existe solamente como el nudo político en la fluctuación global del capital, y que el merca-

do mundial constituye el modo global de existencia de las contradicciones de la reproducción social del capital. Así, *"cada economía nacional puede ser entendida adecuadamente sólo como una especificidad internacional y, al mismo tiempo, como parte integrante del mercado mundial. El Estado nacional solamente puede ser visto en esta dimensión"* (Burham, 1997: 12).

La constitución política nacional de los Estados, junto al carácter global de la acumulación constituyen la más importante tensión del capitalismo contemporáneo. Aunque la relación de explotación básica—capital-trabajo— sea global, las condiciones para ésta se establecen nacionalmente, y los Estados soberanos se integran a la economía política global a través del mecanismo de precios. Ahora bien, las tendencias mundiales nos permiten entender los movimientos globales de la relación capital-trabajo, pero no nos eximen de analizar cómo se materializa en concreto en cada sociedad—como adquiere su forma histórica—, en la medida en que está en juego la pretensión fundamental del capitalismo de ser un proyecto de reproducción social. La primera observación que cabe hacer es que, si bien los Estados pueden competir entre sí para atrapar porciones de capital, su capacidad "constitutiva" para hacerlo difiere diametralmente. La emergencia del capitalismo como sistema mundial en el que se integran cada una de las partes en forma diferenciada—centro-periferia—, también plantea desde el inicio una tensión entre el aspecto general—modo de producción capitalista dominante— que comprende a todos sus integrantes en tanto organizador del todo, y el específico de las economías de cada Estado nación—formaciones económico sociales— insertas en el mercado mundial.

Por una parte, la relación centro-periferia implica contradicciones constitutivas que diferencian la forma en que cada economía establecida en un espacio nacional se integra en la economía mundial, que se expresan al interior de los Estados nacionales adquiriendo formas diversas. La problemática de la especificidad del Estado periférico se inscribe en esta tensión, que involucra la distinta "manera de ser" capitalista y se manifiesta en la división internacional del trabajo. De ahí que las crisis y reestructuraciones de la economía capitalista mundial y las cambiantes formas que adopta el capital global afecten de manera sustancialmente distinta al centro que a la periferia. La tensión, entonces, entre lo general capitalista y lo específico periférico está permanentemente presente.

Como sostienen Mathías y Salama, existe una lógica propia de la economía mundial—entendida como un todo estructurado y jerarquizado— que trasciende la de cada una de las economías de los Estados nacionales que la componen. Esta forma de entender la economía mundial permite

concebir de manera original el papel de las economías desarrolladas, que imprimen al conjunto lo esencial de sus leyes, sin que ello implique que éstas se apliquen directamente a la periferia. Para estos autores, *"el Estado será el lugar donde va a cristalizarse la necesidad de reproducir el capital a escala internacional (...) Es el lugar por donde transita la violencia necesaria para que la división internacional del trabajo se realice, porque es el elemento y el medio que hace posible esa política"* (Mathías y Salama, 1986:43/44).

Por su parte, Holloway afirma que *"cada Estado nacional es un momento de la sociedad global, una fragmentación territorial de una sociedad que se extiende por todo el mundo. Ningún Estado nacional, sea rico o pobre, se puede entender en abstracción de su existencia como momento de la relación mundial del capital. La distinción que se hace tan seguido entre los Estados dependientes y los no-dependientes se derrumba. Todos los Estados nacionales se definen, histórica y constantemente, a través de su relación con la totalidad de las relaciones sociales capitalistas"* (Holloway, 1993:6). Sin embargo, aclara que ello no implica que la relación entre el capital global y los Estados nacionales sea idéntica, ya que éstos son momentos distintos y no idénticos de la relación global. Por otra parte, la fragmentación del mundo en sociedades nacionales lleva a que cada Estado tenga una definición territorial específica que implica, por ende, una relación específica con la población dentro de ese territorio. Y justamente esta definición territorial es la que explica que cada Estado nacional tenga una relación diferente con la totalidad de las relaciones capitalistas. Siguiendo este razonamiento, Holloway sostiene que *"Los Estados nacionales compiten...para atraer a su territorio una porción de la plusvalía producida globalmente. El antagonismo entre ellos no es expresión de la explotación de los Estados periféricos por los Estados centrales, sino que expresa la competencia—sumamente desigual— entre los Estados para atraer a sus territorios una porción de la plusvalía global. Por esta razón, todos los Estados tienen un interés en la explotación global del trabajo"* (Holloway, 1993:7).

Mathías y Salama definen a la economía mundial como un todo en movimiento, que conserva pero modifica continuamente las relaciones de dominación. *"Esas modificaciones expresan, a su vez, que la jerarquización no se pone en cuestión en lo que tiene de esencial y que subproduce formas nuevas. La política económica de un Estado en la periferia puede así buscar adaptarse a las transformaciones que sufre la división internacional del trabajo y a la vez influir sobre ésta. Es por lo tanto, a la vez, expresión de una división internacional del trabajo a la que se somete y expresión de una división internacional del trabajo que intenta modificar"* (Mathías y Salama, 1986:41).

Como señala Burham, la noción de "integración" de los Estados en el mercado mundial no implica que un Estado pueda escoger no estar integrado, ya que no es posible una estrategia política de 'autonomía nacional'. En tanto que cada Estado es un participante de la economía global, no se hace política en ausencia sino en un contexto internacional. Ello tampoco quiere decir que las políticas nacionales tengan importancia secundaria, sino que deben ubicarse en ese contexto en el que existen a través de la acumulación global de capital, la que limita las formas en que las autoridades políticas contienen el conflicto social. Entonces, "el Estado no puede resolver la crisis global del capital. Sin embargo, puede ganar una posición favorable en la jerarquía del sistema de precios, incrementando la eficiencia de la explotación capitalista, operando dentro de sus límites, y adoptando una política monetaria restrictiva manteniendo una relación estrecha entre consumo y producción" (Burham, 1997:33). Por eso, más que enfocar los debates en términos de pérdida de soberanía, o ver al capital global como externo al Estado, es preciso subrayar que los Estados nacionales no son simplemente afectados por las "tendencias económicas" o la "globalización", sino que son parte de esta crisis del todo social.

Por otro lado, entender al capitalismo como sistema mundial sirve también para identificar la diferencia constitutiva de cada Estado nación, sus características específicas, condicionamientos y potencialidades. Los periféricos o subdesarrollados no son capitalismo "en carrera" sino capitalismo constitutivamente distintos. Pero en tanto que capitalismo, no deja de ser pertinente analizar cómo se expresa en ellos la relación global básica CAPITAL-TRABAJO. Esta forma de concebir el capitalismo, por ende, apunta a eliminar toda ilusión de disolver los antagonismos clasistas en una unidad, el Estado nación periférico, frente al Estado nación central "dominante". Porque la contradictoriedad de intereses, en el capitalismo, atraviesa la dimensión esencial de CAPITAL-TRABAJO más allá de las diferencias de especificación territorial. Sin embargo, rescatar al mismo tiempo la dimensión constitutiva que diferencia la "forma de ser" capitalista en un Estado-nación periférico que en uno central, contribuye a elucidar una dimensión fundamental para entender el sentido de la lucha de clases y sus posibilidades de desarrollo en cada Estado.

II. El Estado en los países desarrollados

1. El Estado Benefactor Keynesiano y las visiones estatistas

En general, las expresiones políticas de raíz popular tienen una larga tradición "estatista", es decir, de defensa del Estado y sus instituciones,

que parte de una serie de supuestos teóricos muchas veces contradictorios. Principalmente, la emergencia y apogeo de las múltiples manifestaciones de lo que se conoce como Estado Benefactor (en los países centrales y en los periféricos) a partir de mediados del siglo XX, dio impulso no sólo a una presencia activa del Estado vis a vis la sociedad, sino a la construcción de un entramado político-ideológico favorable a tal intervención y a un discurso correlativo de carácter "estatista".

Con el término *Estado de Bienestar Keynesiano* (EBK) suele hacerse referencia al sistema social desarrollado en las democracias capitalistas industrializadas después de la Segunda Guerra Mundial y que se mantuvo más o menos inalterable hasta mediados de los años setenta. Esta etapa suele ser descrita como el "período de oro" del capitalismo y sus principales características pueden resumirse, como indica Mishra (1989), en las siguientes: 1). una intervención estatal en la economía sin precedentes, para mantener el pleno empleo; 2). la provisión pública de una serie de servicios sociales universales, cuyo objetivo es la seguridad social en su sentido más amplio; y 3). la responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, entendido como un derecho social y no como un problema de caridad pública para una minoría. Algunas de estas características son compartidas por las formas de intervención estatal propias del populismo en América Latina, que coexistió, con sus peculiaridades periféricas, con el auge del EBK en los países centrales.

Para autores como Przeworski, Wallerstein y Offe, entre otros, el Estado Benefactor significó la posibilidad de conciliar capitalismo y democracia, es decir, darle a la contradicción capital-trabajo un marco de gestión democrático a través de la intervención/mediación estatal. En la base del EBK existió un compromiso o "acuerdo" entre clases instituido políticamente, definido por Przeworski y Wallerstein (1989) como: "quienes no poseen los medios de producción aceptan la institución de la propiedad privada del capital, mientras que los dueños de los medios de producción aceptan las instituciones políticas que permiten a otros grupos expresar sus reclamos en términos de la asignación de los recursos y la distribución del ingreso" (Przeworski y Wallerstein, 1989:37). Este compromiso se materializó a partir de un crecimiento incesante de las instituciones estatales para procesarlo. De este modo, pudo mantenerse la expectativa de que el Estado podía reconciliar la propiedad privada de los medios de producción con un manejo democrático de la economía, a través de sus políticas y aparatos. Es decir, la forma Estado impactaba sobre el régimen político.

Otros autores, como Negri, Holloway y Navarro, afirman que ha sido la clase obrera y su conflicto con la clase capitalista —que tiene lugar en las

esferas política, social y civil de la sociedad (incluido el Estado y el proceso de producción)— los que han producido una serie de reformas que pueden ser acumulativas y determinar la transformación y aún la ruptura del sistema capitalista.⁴ Sostienen, fundamentalmente, que la correlación de fuerzas de clase es la determinante principal del tipo de reforma materializado. Es la dominación de las clases capitalistas sobre el régimen fabril y sobre el Estado lo que explica por qué esas reformas tienen la impronta del capital. Y si bien el modo en que los beneficios del Estado Benefactor fueron obtenidos y administrados dependió de la correlación de fuerzas de las clases dentro de cada Estado —capitalista—, la principal fuerza impulsora de la expansión del consumo colectivo fueron la clase obrera y sus instrumentos políticos. Además, la ruptura con la dependencia del mercado para la obtención de beneficios también significó la democratización del bienestar, fuertemente resistida por la clase capitalista. Estos derechos sociales fortalecieron a la clase obrera en su lucha contra la clase capitalista y ensancharon la solidaridad social, contribuyendo a la formación de los trabajadores como clase.

La vigencia de las instituciones del Estado de Bienestar cambió también los criterios teóricos clásicos respecto al papel del Estado. Básicamente, a partir de lo que se conoció como “constitucionalismo social”, la tendencia dominante fue jerarquizar su papel en la regulación de la provisión de bienes y servicios considerados esenciales para la vida industrial

⁴ Autores como Navarro, Negri y Holloway afirman que la emergencia del EBK y sus instituciones son el resultado de las luchas de masas o, mejor dicho, constituyen una respuesta del capital a la movilización combativa del trabajo. En un interesante trabajo, Navarro (1990) analiza el contexto político de las reformas en el proceso de producción y en el Estado Benefactor y sostiene que, lejos de ser los capitalistas, son primariamente la clase trabajadora y el proceso de lucha de clases los responsables de los cambios en la producción y en el establecimiento del EBK. Así, muestra que estos cambios que ocurrieron después de la Segunda Guerra Mundial fueron una respuesta a los sucesos políticos disparados por las rebeliones de los trabajadores y la necesidad del capital de responder a ellos y no se explican como un astuto paso históricamente dado por la clase capitalista para, además de legitimar el rol del capital, asegurar el consumo para la producción de masas. En una perspectiva coincidente, Holloway (1991:12) señala que “el rasgo central del keynesianismo era el reconocimiento del poder organizativo de la clase trabajadora”, que constituyó un modo de contener el poder del trabajo. Este poder se expresa en la capacidad de los explotados para resistir la explotación, y se ilustra dramáticamente en el octubre rojo de 1917. El triunfo de la revolución socialista soviética, como subraya Negri (1991), significó un cambio cualitativo fundamental en la lucha mundial entre capital y trabajo, y está en la base de las transformaciones operadas en el capitalismo con posterioridad al “crack” de 1929 y, especialmente, luego de la Segunda Guerra Mundial.

moderna. Simultáneamente, ello trajo como consecuencia el auge de teorías pluralistas que, a partir de concebir a las sociedades modernas como compuestas por una enorme pluralidad de grupos con capacidad de presión más o menos equivalente, aparecieron como sumamente optimistas acerca de las posibilidades de eliminar definitivamente las diferencias sociales en el capitalismo. El interés, entonces, se desplazó a los estudios que hacían referencia a los sistemas políticos capaces de vehicular un funcionamiento democrático del bienestar. En ese marco, el gobierno — como vimos, concepto indiferenciado del de Estado— es concebido como el mecanismo más apropiado para garantizar la utilización planificada de los recursos económicos públicos y privados para alcanzar el bienestar general. Así, como árbitro neutral frente a la conflictividad social y garante activo de la equidad, el Estado tenía cierto soporte material en las condiciones en que se desarrollaban los modelos de acumulación predominantes.

Por otra parte, la centralidad de la intervención estatal tuvo su expresión en el importante —y también contradictorio y caótico— crecimiento burocrático de las instituciones y organismos encargados de gestionarla, que vieron fortalecido su poder relativo en términos de su relación con los distintos sectores sociales en cuyo interés particular actuaban. Los intereses corporativos, de este modo, se superpusieron en una maraña articulada y sobreimpresa al régimen parlamentario democrático. Ello implicó que, no obstante la existencia de tales instituciones democráticas que garantizaban el pacto del que hablaban Przeworski y Wallerstein (1989), las decisiones importantes tuvieran lugar en las instancias de arreglo corporativo entre el sector capital y el del trabajo organizados, y fueran vehiculadas por el Estado.

Todas las transformaciones en la relación Estado-sociedad-régimen político aquí señaladas también repercutieron en las visiones “progresistas”. Para la perspectiva socialdemócrata, sostenedora de la vía democrática al socialismo, el Estado se podía convertir de a poco y paso a paso en socialista, a través del parlamentarismo y el constitucionalismo social, por la vía de las reformas gradualmente consensuadas. De este modo, adquiriría una autonomía importante y una virtual neutralidad frente a los intereses sociales contradictorios. La emergencia del Estado Benefactor fortaleció y desarrolló estas visiones, al tiempo que el keynesianismo brindó a los partidos de esta tendencia la oportunidad de ingresar en el gobierno con programas que contemplaban las demandas populares (Przeworski y Wallerstein, 1989). Dentro de la tradición marxista que siguió al modelo stalinista, la construcción “estatal” del socialismo apareció como un para-

dogma incuestionable. Desde ese momento, la asociación del Estado con lo colectivo quedó sellada en la ortodoxia comunista. En Europa, muchos partidos comunistas también contribuyeron a expandir la noción de lo estatal a partir de su crítica al capitalismo monopolista de Estado. Ello porque, en su interpretación, la alianza entre grandes monopolios y Estado, si bien era cuestionada como forma de dominación, al mismo tiempo implicaba que la labor revolucionaria, tras la toma del poder, se vería simplificada con la concentración de tareas ya operada por los monopolios. Desde esta visión instrumentalista del Estado, también las nacionalizaciones eran defendidas "estratégicamente". Más Estado, entonces, era interpretado —a la manera soviética— como sinónimo de mayor proximidad al socialismo.

2. La crisis del EBK y la respuesta del neoliberalismo

Las transformaciones económicas y sociales desembocaron, a mediados de los años setenta, en una crisis importante caracterizada por la recesión económica, la inflación, las pérdidas masivas de empleo, la crisis fiscal y el aumento de la deuda pública, originando un profundo malestar respecto a la capacidad de las instituciones del Estado benefactor para resolver las demandas sociales.

La lectura más radicalmente crítica del Estado Benefactor es encarnada por la perspectiva neoliberal conservadora, especialmente a partir de la década de los ochenta, con la llegada al poder de los gobiernos de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y Ronald Reagan en Estados Unidos. Para esta corriente: a) el Estado Benefactor incrementó excesivamente la burocracia, convirtiéndola en una fuerte presión para los gobiernos, por su costo y poder; b) los partidos se tornaron maquinarias de ofertas electorales dirigidas al "mercado de votantes", antes que en gestores responsables y pragmáticos de la realidad; c) el Estado se vio obligado a satisfacer necesidades y provisiones que están fuera de su alcance y responsabilidad, fomentando así la pereza y el ausentismo de los trabajadores y debilitando la disciplina del trabajo; d) los grupos de presión corporativa crecieron de tal modo que al Estado se le volvió inmanejable el cúmulo de demandas diversas e imposibles de satisfacer; e) la extensión del abanico de derechos sociales implicó una expectativa cada vez mayor de la población en que el Estado los garantizara, a la par que, contradictoriamente, se le requería la reducción de impuestos y el control de los precios. La ingobernabilidad planteada por esta situación, según los neoconservadores, tenía una única vía de solución: el retorno a las premisas del *laissez faire*,

la contención significativa del gasto público, la incitación al ahorro y la inversión privadas, la reducción drástica de las demandas dirigidas al Estado y el establecimiento de una férrea disciplina social basada en la responsabilidad individual. La ofensiva contra el tamaño del aparato estatal y sus funciones fue la forma que adoptó la estrategia neoliberal que se volvió hegemónica en la mayor parte del mundo.

Bueno es decir que los liberal-conservadores —expresión ideológico-política de los intereses dominantes—, que se "benefician" estructuralmente de la existencia misma del Estado capitalista, han venido denostando sistemáticamente la "inflación institucional" del Estado Benefactor en sus versiones desarrolladas y periféricas, curiosamente con algunos argumentos similares a los de los sectores de "izquierda": a más Estado más socialismo. Para explicar esta paradoja debemos reiterar que, en tanto el Estado no es el garante directo de los capitalistas como tales, sino de la relación social capitalista que los incluye, para los capitalistas individuales la ingerencia estatal es percibida como una restricción a su libertad individual de explotación y competencia —que no es ilusoria— y es justamente allí donde arraiga su resistencia "anti-estatista". No obstante, este anti-estatismo se combina con un permanente reclamo al Estado para que actúe —disciplinando a la clase trabajadora y a otros capitalistas— en su propio beneficio, el que se identifica con el "interés general".

II. El Estado en América Latina

1. Las formas "benefactoras"

1.1 Surgimiento y apogeo

Si bien la aplicación del concepto EBK resulta sumamente problemática para analizar el carácter de los llamados "populismos" latinoamericanos, a los efectos del análisis que aquí se propone es posible resaltar algunos aspectos comunes y señalar algunas diferencias que delimitan la especificación periférica.

Las transformaciones en la economía mundial a partir de la crisis de 1930 se materializaron en América Latina en el pasaje del modelo basado en la exportación de materias primas al sustitutivo de importaciones. Este modelo, que tuvo distintas fases y se concretó de manera diferenciada en cada país, encontró sus límites con la crisis mundial de los años 70. A diferencia de lo que sucedía los países centrales, la articulación entre capitalismo y democracia no fue lo característico de esta etapa en la periferia latinoamericana, sino que predominó una constante inestabilidad política.

ca y la alternancia entre regímenes dictatoriales y democráticos débiles. Sin embargo, la expansión de la intervención estatal, especialmente en el plano productivo, y el desarrollo de ciertas instituciones que permitieron la socialización de la fuerza de trabajo, han llevado a considerar la existencia de "versiones periféricas" de Estado Benefactor.

Ha sido largamente estudiado que, si bien en la primera etapa del modelo de sustitución de importaciones surgieron en América Latina una serie de regímenes populistas —o nacional-populares, si se prefiere—, que implicaron una articulación de los intereses de las clases populares a través del Estado, éstos no plasmaron en formas estables de Estado benefactor por diversas razones, que remiten al carácter periférico de las formaciones sociales latinoamericanas. Por una parte, debe tenerse en cuenta que el proceso de industrialización sustitutiva que tiene lugar en la periferia responde a las exigencias de la economía mundial constituida, a la que América Latina se adapta luego del quiebre de los treinta, pero también es cierto que en este proceso adaptativo hay factores internos de peso que especifican las formas de inserción de cada Estado nación.

Cabe recordar que el Estado capitalista tiene dos funciones básicamente contradictorias. Por una parte, debe asegurar las condiciones que hagan posible la acumulación y reproducción del capital, lo que lo lleva a adoptar las medidas coercitivas necesarias para que las clases subalternas se acomoden —disciplinen— a la lógica del capital. Por otra parte, debe legitimar su dominación para hacerla estable, recurriendo a una serie de mecanismos que no se reducen a lo ideológico, sino que implican concesiones materiales concretas, que se traducen en gastos sociales destinados a garantizar un cierto grado de consenso de las clases dominadas. En los países periféricos, el Estado tiene otra "tarea" que complejiza las funciones anteriores: construir algún margen de autonomía para sus políticas en el marco de la inserción dependiente del sistema productivo nacional en el mercado mundial, que por otra parte debe asegurar. De este modo, la posibilidad de construir una voluntad nacional a partir del Estado, se presenta fuertemente vulnerable a los condicionantes externos.

El "pacto populista" aparece como la respuesta periférica a las nuevas condiciones mundiales en las que el papel del Estado comenzaba a adquirir una importancia cada vez mayor en la regulación del ciclo económico. Las ideas keynesianas se difunden rápidamente y son reinterpretadas por los Estados-nación periféricos. En su primera fase, el populismo también expresa una etapa en la cual las condiciones económicas de posguerra permitieron a los Estados periféricos contar con algunas bases materiales

que les posibilitaron cierta "autonomía relativa" respecto a las características que los Estados nacionales centrales imprimían a la "economía mundial constituida".

En el caso argentino, se tuvo la posibilidad de "construir" una lógica de accionar estatal con importantes márgenes de autonomía, a partir de moverse en un marco de holgura fiscal relativamente elevado. La captación de una parte de la renta agraria fue el elemento determinante, sobre todo desde mediados de siglo, para el desarrollo de una industria destinada al mercado interno y para la redistribución progresiva del ingreso. Esto último fue posible no solo a través de los salarios, sino de todo el sistema de seguridad social garantizado por el Estado y por la provisión de servicios públicos, a precios relativamente bajos, por parte de empresas estatales. Estas tareas, funcionales a los requerimientos del desarrollo "keynesiano" de la burguesía industrial, redundaron en el afianzamiento del papel legitimador del Estado y contribuyeron a crear el imaginario "estatalista" que entró en crisis en los años ochenta.⁵ Por supuesto que esta modalidad de intervención estatal no dejó de tener sus tensiones propias y aún sus cuestiones irresueltas (Thwaites Rey y Castillo, 1994).

Hasta comienzos de los años setenta funcionó un "Estado de compromiso" nacional-popular, lo que implicaba un patrón de acumulación basado en la sustitución de importaciones, cuyo punto fuerte era la holgura fiscal antes mencionada y su debilidad estaba centrada en la vulnerabilidad del sector externo, que ocasionaba recurrentes problemas de balanza de pagos. En este tiempo estaban dadas las condiciones para permitir un crecimiento importante de la actividad estatal, expresada en sus aparatos e instituciones. Así, en consonancia con el auge mundial del modelo interventor benefactor, el crecimiento de la actividad estatal se justificaba doblemente en las necesidades de apuntalar el desarrollo nacional —ante la incapacidad de los actores privados de promover el dinamismo capitalista— y en el modelo imperante en el mundo.

El pacto entre el capital y el trabajo que caracteriza al populismo argentino tiene dos rasgos fundamentales que condicionan su futuro:

1- Es encarnado por una fracción "modernizadora" de la clase dominante (Tarcus, 1992), que advierte el imperativo de adaptar el aparato productivo y el rol del Estado a las nuevas necesidades de acumulación, vía industrialización sustitutiva de importaciones, pero que es constan-

⁵ La expresión política más característica de esta etapa "benefactora" la constituye el peronismo, que gobernó el país en el periodo 1946-1955 y luego entre 1973 y 1976.

temente jaqueada por los sectores "no modernos" que plantean salidas recesivas clásicas. Las pugnas entre ambas fracciones se suceden desde entonces, y son atravesadas por los intereses de las fracciones "externas" de la burguesía, más estrechamente ligadas a la economía mundial, que empujan el proceso industrializador en el sentido de sus intereses. La ausencia de un patrón de hegemonía claro impedía armar un proyecto de largo plazo como nación, más allá de las altas tasas de crecimiento económico. Lo no resuelto con relación a la inserción del peronismo en el sistema de poder, y más globalmente la falta de representación orgánica de los actores de un proyecto industrialista, generaba las tensiones sociales que llevaron a la crisis del modelo y a las sucesivas intervenciones militares.

La imposibilidad de procesar lo público a través de un régimen político democrático evidenciaba tanto las tensiones ubicadas en el nivel de la sociedad civil, como las complejidades presentes en el nivel de la sociedad política.⁶ Esto tiene como consecuencia la debilidad estructural del pacto para darle continuidad a través de las instituciones democráticas. La dependencia de la renta agraria de las fracciones impulsoras del desarrollo industrial y la subordinación a las tendencias industrializantes prefijadas por la lógica del mercado mundial, impidieron sostener un nivel de ingresos indispensable para solventar los gastos del Estado benefactor. Esta imposibilidad clausuró por mucho tiempo la relación capitalismo-democracia en la periferia. El impacto sobre el régimen político de las condiciones materiales se ve así expuesta.

2- Las clases populares estaban en proceso de conformación, por lo que no puede hablarse de un pacto entre clases pre-constituidas al pacto, como en los países centrales. Porque la conformación definitiva de la clase obrera en tanto que clase, es decir, a través de sus instrumentos políticos —sindicatos y partidos— lleva la impronta de la intervención estatal. Si

⁶ Acá nos permitiremos hacer la interpretación que lo que en realidad llamamos "crisis", y no es más que la manifestación de la ineficiencia dinámica (Gerchunoff y Guadagnii, 1987) de la acumulación en la Argentina. Cuando las distintas variantes de financiamiento del gasto público —vía transferencias de renta agraria— se agotaron, y cuando el esquema regulatorio se tornó disfuncional, se desnudaron las consecuencias de la incapacidad de los capitales individuales argentinos de tomarse competitivos a escala internacional. Esta ineficiencia dinámica será producto de la particular forma de acumulación de los grupos económicos dominantes, de las presiones privadas sobre el aparato del Estado para crear esos senderos de ineficiencia y de una lógica *lobbystica* de preservación de los capitales individuales por sobre la eficiencia global.

en el "pacto keynesiano" la clase obrera termina subordinándose al capital —por la dinámica propia de la lucha de clases y el efecto "contradictorio" de las conquistas obreras—, en el "pacto populista" arranca subordinada. Ello no quiere decir que éste no haya sido impulsado por importantes luchas, que implicaron un cierto desarrollo de las organizaciones políticas y sindicales autónomas de la clase obrera, pero que no logró imponer las mismas condiciones que en los capitalismo centrales en materia de extensión y características del modelo benefactor. Por otra parte, la existencia misma del pacto populista se tradujo en una importante expansión de la estructura estatal, que entró en crisis a mediados de los setenta.

Tras el derrocamiento de Perón en 1955, la ausencia de un patrón de hegemonía claro impidió armar un proyecto de largo plazo como nación, más allá de las altas tasas de crecimiento económico. Lo no resuelto con relación a la inserción del peronismo en el sistema de poder, y más globalmente la falta de representación orgánica de los actores de un proyecto industrialista, generaba las tensiones sociales que llevaron a la crisis del modelo. Sin embargo, y más allá de lo declamativo, todos aceptaban de hecho una lógica de intervención estatal fuerte, sostenida en un Estado con holgados recursos: la discusión estaba en el sentido y la orientación del accionar estatal, pero no en este mismo. Así, por ejemplo, la administración liberal de Krieger Vasena en los años sesenta estatiza empresas para salvarlas de la quiebra y tiene una política muy dura en el aspecto de las retenciones al agro, por citar solo un caso.

En toda esta etapa el Estado cumplió un papel fundamental en garantizar la reproducción capitalista en distintos niveles. Por una parte, proveyendo la regulación básica de la vida en común, es decir, ocupándose de aspectos básicos como la defensa exterior, la seguridad interior, la justicia y la administración. Asimismo, debió garantizar la producción y acumulación del capital, el nivel de actividad y el nivel de empleo, conformándose lo que se dio en llamar "capitalismo asistido". En este plano, el Estado promovió el desarrollo de actividades estratégicas para el crecimiento y la competitividad económicas, por ausencia de capital privado maduro para encararlas. Las formas del liderazgo del sector público se verificaron en: 1)- la concentración de producción y la formación de capital en empresas públicas industriales y de servicios y 2)- los subsidios fiscales y financieros que fueron otorgados a empresas privadas con capacidad de presión (Gerchunoff y Torre, 1988).

1.2. Las perspectivas teórico-políticas latinoamericanas

En el plano ideológico, a partir de los años cincuenta comenzó a primar en América Latina la visión de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que produjo la legitimación progresiva de la planificación pública como instrumento de una nueva relación Estado-economía (Gutiérrez, 1990). El Estado aparecía, en esta visión, como el factor fundamental del desarrollo económico —entendido prioritariamente como proceso de industrialización—, al que se lo concebía como un camino único con etapas precisas a cumplir para alcanzar el crecimiento, a la manera de los países “desarrollados”.

La perspectiva populista, la construcción estatal de la nación frente a los poderes internacionales dominantes (“los imperialismos”, en la versión peronista) otorgaba centralidad al Estado en el proceso de afirmación de la soberanía nacional, como instancia “neutral” capaz de eliminar las contradicciones clasistas de la sociedad e impulsar un desarrollo “nacional y popular” sostenido. El Estado-nación se convertía así en el punto de referencia simbólico que unificaba los intereses internos frente a la “dominación extranjera”. Y precisamente esta división entre el “adentro” y el “afuera” potenciaba la legitimación estatal y contribuía a expandir su acción. A esta perspectiva contribuyó, además, todo el enfoque cepalino mencionado. También cierta noción de imperialismo trajo como consecuencia una visión muy arraigada de la necesidad de lucha de los Estados nacionales periféricos contra la dominación imperialista, que reforzaba el papel estatal y, al interior del territorio, de las alianzas policlasistas imprescindibles para lograr la emancipación nacional, en virtud de las contradicciones entre el capital “nacional” y el imperialista. En suma, en todas estas perspectivas aparecía claramente legitimada la intervención estatal y su liderazgo en la articulación de los procesos económicos y sociales y así se consolidó en el discurso político de todos los partidos populares aunque con grados y matices diferenciados.

2- La ola neoliberal

Tras la crisis internacional del petróleo, y más precisamente en 1975, cuando empiezan a crujir los cimientos del modelo de acumulación basado en la sustitución de importaciones, el conflicto desatado en la Argentina asume en primera instancia un carácter político, producto de las irresueltas cuestiones sobre el poder. Es cierto que existía una crisis económica, así como que intervenía un elemento exógeno novedoso: la rece-

sión producto del derrumbe del modelo fordista, sintetizado en los vaivenes de los precios internacionales del petróleo. Pero la disputa abierta en el terreno de la hegemonía política la amplifica hasta extremos de no retorno, imponiendo el quiebre del régimen democrático.

En el terreno político-ideológico, 1976 implica la llegada al poder de un diagnóstico: el de la forma peculiar que asume el pensamiento neoconservador del Cono Sur, que iguala desarrollo a apertura económica internacional irrestricta, identificando las trabas en la mera existencia del Estado. El supuesto básico del esquema neoconservador latinoamericano era la imposibilidad de tornar gobernable el sistema (y por lo tanto promover el siempre postergado desarrollo) con la sobrecarga de demandas sobre el Estado. Desde este enfoque, se produciría un estallido de las cuentas fiscales producto del intervencionismo, tanto en forma directa —productora de bienes y servicios por medio de las empresas públicas— como a través de su rol social como agente redistributivo. En realidad, este planteo no es muy novedoso: no es otra cosa que la adaptación subdesarrollada de las propuestas que dieron origen al neoliberalismo, allá a mediados de los setenta, con las recomendaciones de la *Comisión Trilateral* —mercantilizar las prestaciones sociales, despolitizar a la sociedad, aliviar al Estado de las demandas exageradas volcadas sobre él— y llevadas adelante, aunque no con la “pureza” con que se lo intentó aquí, por los gobiernos de Reagan y Thatcher.

La “lectura” latinoamericana tenía también elementos para explicar los problemas de valorización internacional del capital industrial autóctono: ello se debía al proteccionismo excesivo, que evitaba la competencia de productos externos y hacía que los empresarios “cedieran” fácilmente aumentos salariales, que después trasladaban a precios por mecanismos de remarcación. Esto explicaba la alianza “perversa” que había dado lugar al modelo redistributivo del populismo, culpable de la crisis fiscal y, en clave monetarista, del proceso de inflación reptante. Había, entonces, que disciplinar a la sociedad y qué mejor que los regímenes de la doctrina de la Seguridad Nacional para instaurar la ley del mercado (Castillo, 1991). Se produce así la quiebra definitiva del modelo de acumulación basado sobre la sustitución de importaciones y, consecuentemente, cambian las modalidades de intervención estatal, aunque las estructuras de los aparatos institucionales se conservan más o menos en la misma forma. Se inició, de este modo, un proceso de concentración económica en manos de unos pocos grupos, profundizándose la tendencia a la transnacionalización de la economía. El Estado cumplió un papel central en esta etapa, orien-

tando las empresas públicas y su poder de compra para favorecer el crecimiento de ciertos grupos monopolicos a los que subsidió, debilitando y restringiendo los recursos destinados a gastos sociales. Asimismo, las empresas públicas fueron utilizadas como instrumentos de una política económica global, fijándoseles tarifas por debajo de los índices de precios como estrategia antiinflacionaria —descapitalizándolas— y sometiénolas a endeudamiento externo, con el objetivo de regular las tenencias de divisas, operación destinada a favorecer la acumulación de los grupos antes mencionados. A contramano de su prédica liberal-privatista, el Estado acudió en ayuda del capital privado, como en los casos de quiebras de entidades financieras o, especialmente, cuando subsidió a los deudores privados al estatizar su deuda externa (Schvarzer, 1983, 1998).

Este cambio en la orientación estatal supuso una renuncia a la función legitimadora en beneficio de la acumulación, sobre la base del recrudescimiento de la coerción. Porque para emprender una transformación tan profunda del papel estatal fue preciso desarticular a los sectores populares, imponiendo el terror dictatorial. Una nueva estructura de clases se fue así configurando a sangre y fuego. El enfrentamiento se resolvió a favor del bloque dominante, que infligió una seria derrota a las clases subalternas, a las que impuso condiciones de disciplinamiento, no solo represivas, sino modificando sustancialmente el carácter de la estructura productiva sobre la que asentaban su capacidad para hacer valer sus demandas (Canitrot, 1980, 1981; Schvarzer, 1983, 1993). Durante toda esta época, si bien se desmantela el Estado de compromiso nacional popular, abriendo paso a un Estado Subsidiador de los grandes grupos económicos, se sigue todavía contando con un margen de holgura fiscal, aunque ya no producto de la apropiación de renta agraria, sino de la toma de créditos en el exterior (Torre y Gerchunoff, 1988). Es la objetivación más perversa de lo que años antes Fernando Henrique Cardoso (1989) había llamado "anillos burocráticos", donde una parte de la sociedad civil pasa a existir dentro del aparato del Estado. En nuestro caso, las instituciones estatales llegan a ser virtualmente colonizadas, dando lugar a un capitalismo asistido y parasitario. Pero el espacio de holgura se acaba en 1982, con la crisis de la deuda. Se entra así en una lógica del ajuste permanente, en el marco de una recurrente e irresoluble crisis fiscal. Simultáneamente, se produce el vaciamiento de las estructuras estatales, convirtiéndolas prácticamente en cáscaras vacías respecto a los objetivos para los cuales fueron formalmente creadas.

Abierta la etapa democrática en diciembre de 1983, las tendencias a la transnacionalización de la economía, concentración del poder económico y utilización de los recursos estatales en beneficio de los grandes grupos nacionales y multinacionales continuaron acentuándose, a la par de la ya mencionada explosión en toda América Latina del tema candente de la deuda externa, tributo que los países dependientes pagan a las economías desarrolladas y que estrecha aún más sus márgenes de decisión autónoma, al obligarlos a adecuar sus políticas económicas a las exigencias de los organismos financieros internacionales. En la medida en que la reestructuración del mercado mundial desdibujó los roles que claramente desempeñaban las economías periféricas como la argentina en el modelo de acumulación capitalista a escala mundial, parecería que la función estatal de garantizar la inserción en el mercado mundial se limitaría a servir la deuda externa y a brindar oportunidades de negocios a los capitales internacionales. Al asumir el Estado la gravosa carga de pagar los intereses de la deuda, y por lo tanto imponerse la lógica del mercado transnacionalizado, se debilita la autonomía del Estado-nación para fijar y planificar sus propias políticas económicas. En síntesis, a pesar del ajuste permanente, durante los ochenta se mantienen las políticas subsidiadas del gran capital, al mismo tiempo que se encuentra una inestable resolución del tema de la legitimación: lo electoral abre —por una parte— un espacio de legitimación *per se*, pero por otro, lo irresuelto de las demandas sociales generan importantes tensiones hacia la deslegitimación.

En 1989 este modelo quiebra, tornándose insostenible la coexistencia de la crisis fiscal con el Estado subsidiador. La trágica manifestación de esta incompatibilidad es la retirada desordenada del Estado en la mayoría de los terrenos, aún en aquellos considerados esenciales en todos los planteos clásicos (justicia, administración, monopolio de la fuerza, curso forzoso de la moneda, etcétera). La reformulación del papel del Estado, sus funciones y tamaño, para adecuarlo a los "nuevos tiempos", se presentó como una suerte de imperativo para los sectores dominantes. Tuvo como objetivos centrales: 1) resignar los resortes que le permitían al Estado nacional preservar espacios de autonomía frente a los poderes externos; 2) restringir su capacidad de enlazar intereses sociales; y 3) eliminar los mecanismos institucionales mediante los cuales los sectores populares puedan hacer valer sus demandas.

Por eso la llamada "reforma" del Estado encarada en los 90 significa un proceso amplio que, en el marco de las políticas de ajuste, implica la redefinición de la totalidad de las relaciones sociales mediadas por el Es-

tado. Constituyó, como destaca Oszlak (1997), mucho más que un corrimiento de sus "fronteras" respecto de la sociedad. El ahogo de las provincias, el abandono de las áreas de salud y educación, la ausencia de recursos para asistencia social, la restricción del derecho de huelga y la flexibilización laboral, conformaron aspectos claves de la política "reformista", completada con el remate del patrimonio público por la vía de las privatizaciones de las empresas y la seguridad social. Si la intervención estatal estuvo durante mucho tiempo legitimada por su capacidad de atenuar, en alguna medida, las desigualdades sociales más flagrantes, a través del otorgamiento de beneficios directos e indirectos a la población, la intervención estatal "deslegitimante" de los años ochenta y noventa hizo aparecer a la no intervención pública, a la privatización, como la solución inevitable para la crisis. En esa línea de razonamiento, si el Estado fue el causante de la crisis, o bien no pudo evitarla, la conclusión que se extrajo fue que se retirara de la escena para dar paso a las fuerzas libres y ordenadoras del mercado. Pero, como expresa el teórico francés Pierre Salama, *"la legitimidad de una reducción drástica de la intervención del Estado parece descansar más en el rechazo de una decepción —la débil eficacia de la política intervencionista— que en una adhesión a la ley de la jungla"*. En tanto la transición a un Estado "mínimo" trajo consigo despidos masivos, cierres de empresas, restricciones en los derechos sindicales, reducciones drásticas de las conquistas sociales, se advierte que el discurso privatizador solo pudo contar con una adhesión "ex-ante", por efectos de la falsa dicotomía que contribuyeron a generar los que atribuyeron al Estado en abstracto la capacidad de colocarse por encima de los enfrentamientos sociales. Sin embargo, esas mismas consecuencias sociales disvaliosas son las que llevan a cuestionar la validez de las premisas sobre las que se asentó la estrategia neoliberal de la promocionada "primera generación de reformas".

CAPÍTULO 3

El Estado como contradicción

Por Mabel Thwaites Rey

El recorrido teórico e histórico de las páginas anteriores nos permite avanzar un poco más en la reflexión. En primer lugar, creemos que, a pesar de todos los cambios registrados en el sistema capitalista a escala global, los Estados nacionales aún cumplen funciones que no es fácil soslayar. Coincidimos con Hirsch (1999) cuando, tras reconocer los límites que la etapa de "globalización" le plantea al accionar de los Estados contemporáneos, recuerda que las condiciones democráticas sólo pueden desarrollarse en el marco nacional-estatal. Este autor señala la complejidad del problema: *"Toda política nacional se encuentra, en lo referente a la nación y el estado nacional, ante un dilema fundamental. No es fácil resolverlo. Se trata más bien de desarrollar una política democrática en el plano nacional-estatal y trascender al mismo tiempo ese marco. Esto significa que una política nacional debe ser a la vez internacionalista. Movimientos sociales y organizaciones políticas requieren de una base nacional. Pero son verdaderamente democráticos sólo cuando logran desarrollar conexiones internacionales de cooperación, que contrarrestan los mecanismos nacionales-estatales de dominación y opresión, es decir, creando estructuras políticas que sean a la vez democráticas y realmente transnacionales"*.

En segundo lugar, si pretendemos formular una crítica apoyada en los hechos de la historia y no puramente teórica, hay que asumir que existe una diferencia sustantiva en el hecho de cuestionar a la forma de "Estado benefactor" en el momento de su auge —y para pensar en superarla por una ampliación socialista de la esfera pública—, que enfrentarse a los Estados nacionales, sobre todo los de América latina, arrasados por las políticas neoliberales. En este punto, la práctica ha mostrado que, cuanto peor, se está muy lejos de producir una reacción libertaria y, en cambio, es mucho más crítico para los sectores populares, tanto en términos mate-