

Versión Electrónica de la Sección Primera del libro

ENTRE TECNOCRATAS GLOBALIZADOS Y POLITICOS CLIENTELISTAS. EL DERROTERO DEL AJUSTE NEOLIBERAL EN EL ESTADO ARGENTINO

Autoras/editoras del volumen colectivo: Mabel Thwaites Rey y Andrea Magdalena López- *Editorial:* Prometeo, 2005, Buenos Aires. ISBN N° 987-574-013-6.

SECCIÓN PRIMERA

Marco teórico. El Estado y el aparato administrativo

Capítulo 1

EL ESTADO: NOTAS SOBRE SU(S) SIGNIFICADO(S)

por *Mabel Thwaites Rey*

1. ESTADO: ¿QUÉ ESTADO?

En los últimos 25 años, por impulso de las visiones neoliberales se ha extendido en el mundo una impugnación creciente al Estado, que se corresponde con la crisis de la intervención keynesiana-benefactora que tuvo su auge después de la Segunda Guerra Mundial. Estos ataques antiestatistas contribuyeron a fortalecer la idea del Estado "cosificado", es decir, de la visión del Estado como conjunto de instituciones burocráticas que interfieren en la vida de los ciudadanos y que, además, resultan costosas. Así, una primera imagen popularizada remite al tamaño de esas instituciones: son muy "grandes", emplean a mucha gente que no realiza tareas productivas, son ineficientes, son costosas, etcétera, etcétera.

Ligado a ello, el Estado suele aparecer cuestionado desde una concepción que supone que "lo que es de todos abstractamente, no es de nadie". Así, se convierte en una suerte de *res nullus* apropiable por quien lo maneja. El Estado así percibido es considerado el "lugar" de la desidia y la falta de motivación para el trabajo eficiente o de la construcción de "cotos privilegiados" para uso particular de quien se los apropia. Como contrapartida, se coloca a lo privado como paradigma de todas las bondades posibles ("solo el ojo del amo engorda el ganado"). En estas imágenes el Estado es visto como una *cosa*, como una suerte de *instrumento* o conjunto de aparatos desprovistos de valoración y al servicio de quien los utiliza y, por tanto, colonizable, apropiable, manipulable. O, por el contrario, es percibido como un *sujeto* con voluntad propia, lo que implica concebir a la burocracia con capacidad de acción e intereses absolutamente independientes. También se suele hacer referencia a la necesidad de que el Estado resigne funciones en favor de la "sociedad" y que no intervenga en las actividades económicas, que deben quedar libradas al libre juego del mercado, como mejor asignador de los recursos. Es decir, se sostiene que *La Política* no debe interferir en *La Economía*.

Desde otro ángulo, aparece la visión del Estado como el lugar de lo nacional, especialmente como opuesto a lo foráneo, a lo imperial, afirmándose la necesidad de la independencia nacional frente a las economías centrales o desarrolladas. La contradicción centro-periferia, desarrollo-subdesarrollo, nacionalismo-imperialismo es el basamento de buena parte de las perspectivas llamadas progresistas, nacional-populares y de izquierda, en distintas versiones. En muchas de ellas suelen mezclarse visiones que unifican el espacio nacional y que eliminan las diferencias sociales, económicas y políticas que existen al interior del Estado-nación, para oponer ese conjunto a las determinaciones del centro. En esta perspectiva encuentra sustento la visión más clásica del antimperialismo. De ahí que se asocie la dimensión nacional-estatal a la tarea de romper con la dependencia con los centros de poder imperial.

Por otra parte, en el debate actual ha pasado a primer plano la noción de *globalización*, de *mercado mundial globalizado*, es decir, la importancia creciente de las reglas económicas comunes a todos los Estados nación, tales como la privatización, la desregulación, la apertura, y la libre circulación del capital, que limitan la autonomía de cada uno para fijar sus propias políticas. Se postula una aceptación acrítica de estas nuevas reglas de juego y la adaptación a ellas, como si fueran un fenómeno natural. No interferir en la forma actual de acumulación mundial sería la norma a seguir para los Estados. En otros enfoques, sin embargo, la globalización aparece fuertemente cuestionada y a ella se le oponen corrientes que abogan por nuevas formas de interconexión social que trasciendan tanto los límites de los Estados nacionales como las imposiciones del mercado mundial.

¿Pero de qué se habla cuando se formula una separación tan tajante entre *política y economía*, entre *Estado y sociedad*, entre *mercado mundial y Estados nacionales*? Muchas veces se ha discutido sobre la posibilidad de formular UNA TEORIA DEL ESTADO, o si es más apropiado hablar de TEORIAS del ESTADO, en virtud de la disparidad de enfoques acerca de la naturaleza, fundamentos y características de la realidad estatal. Cabe destacar que detrás de cada concepción del Estado existe una forma de interpretar a la sociedad y al poder político que no es una mera descripción de "lo real", sino que importa valoraciones que a su vez recortan e influyen sobre la realidad que se pretende describir. Porque toda construcción discursiva -en este caso la descripción "teórica" de la naturaleza del Estado- conlleva una valoración que, inevitablemente, se pone en juego como estrategia de lucha política.

La historia de las formas concretas de Estado es, al mismo tiempo, la historia del Estado como concepto teórico y de las distintas maneras en que se materializa. Por eso no pueden separarse completamente -sólo analíticamente- las realidades estatales acotadas de las formas de concebirlas, de entenderlas, las que, a su vez, influyen sobre el devenir de lo real. De ahí que para "contar" la historia *del* Estado *vis à vis* la sociedad es preciso "contar" la historia de la construcción *del concepto* Estado y, a la inversa, para dar cuenta de la o las *teorías* del Estado es imprescindible remitirse al contexto histórico de su producción, lo que implica dar cuenta de la articulación entre el Estado en tanto forma histórica de dominación y la producción y reproducción de las condiciones materiales de existencia de la sociedad. Esto significa hablar de **teorías del Estado capitalista**. Pero más que del "ESTADO" capitalista en abstracto, es más apropiado hablar de **formas históricas de Estado capitalista**, que se corresponden con los grandes ciclos en el proceso de acumulación capitalista a escala mundial, a su vez divididos en fases.

Dentro de esas fases podemos distinguir distintas visiones, entre las que se puede reconocer la existencia, en trazos muy gruesos, de los dos grandes paradigmas que han influido en este siglo: por una parte, las teorías que, con diferentes matices, apuntan a la afirmación del orden capitalista existente y que tratan de explicarlo, justificarlo y/o corregirlo y, por la otra, las que, también con grandes variedades de posturas, lo impugnan y apuntan a una construcción alternativa.

Frente a esta multiplicidad de percepciones, es necesario aclarar algunos conceptos básicos.

A- EL ESTADO MODERNO

Una primera aproximación conceptual importa recortar históricamente la categoría Estado: con ella nos referimos al Estado moderno que surge con el capitalismo. Así, en una obra clásica de 1938, Herman Heller dirá que el ESTADO es una "*unidad de dominación, independientemente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo con medios de poder propios y claramente delimitada en lo personal y territorial*" (Heller, 1942: 142).

Analicemos por partes la definición.

UNIDAD DE DOMINACION: el Estado moderno ha logrado concentrar los diversos centros de poder que caracterizaban a las organizaciones políticas medioevales ("poliarquías"). En la Edad Media, casi todas las funciones que el Estado moderno reclama para sí se hallaban repartidas entre los más diversos depositarios: la Iglesia, el noble propietario de tierras, los caballeros, las ciudades y otros privilegiados. El soberano monárquico del Estado feudal tenía muy pocos derechos inmediatos de dominación.

INDEPENDIENTE EN LO EXTERIOR E INTERIOR: los reinos y territorios de la Edad Media eran, tanto en lo interior como en lo exterior, unidades de poder político sólo intermitente e, incluso, excepcionalmente. Su poder estaba limitado, en lo interno, por los numerosos depositarios de poder feudales, corporativos y municipales y, en lo externo, por la Iglesia y el Emperador. En la Edad Media la Iglesia reclamó una obediencia, aunque extraestatal, política de todos los hombres, incluso de los que ejercían el poder político. Durante siglos, la Iglesia representó la única organización monista de autoridad, en un mundo en el que el poder estaba disgregado. También era desconocida, en el medioevo, la idea de una pluralidad de Estados soberanos, coexistiendo con una igual consideración jurídica. Todas las formaciones políticas europeas se consideraban más bien como subordinadas al Emperador.

CON MEDIOS DE PODER PROPIOS: los grupos políticos de la Edad Media eran defendidos, dominados y administrados por personas a las que pertenecían, en su mayor parte en propiedad, los medios administrativos, ya fuesen de carácter militar, judicial o de otra clase, tales como productos naturales, dinero, armas, caballos, edificios, etc. La evolución que se llevó a cabo, en el aspecto organizatorio, hacia el Estado moderno, consistió en que los medios reales de autoridad y administración, que eran posesión privada, se convierten en propiedad pública y en que el poder de mando que se venía ejerciendo como un derecho sujeto se expropia en beneficio del príncipe absoluto primero y luego del Estado.

Como define Heller: *"La nueva palabra "Estado" designa certeramente una cosa totalmente nueva porque, a partir del Renacimiento y en el continente europeo, las poliarquías, que hasta entonces tenían un carácter impreciso en lo territorial y cuya coherencia esra floja e intemintente, se convierten en unidades de poder continuas y reciamente organizadas, con un solo ejército que era, además, permanente, una única y competente jerarquía de funcionarios y un orden jurídico unitario, imponiendo además a los súbditos el deber de obediencia con carácter general"*. (Heller, 1942: 145)

B- EL ESTADO COMO ARTICULADOR DE RELACIONES SOCIALES

El Estado es una relación social, así como el capital es una relación social.¹ Pero la naturaleza relacional del Estado está especificada por su rasgo característico: la dominación, por eso decimos que el Estado es la relación básica de dominación que existe en una sociedad, la que separa a los dominantes de los dominados en una estructura social (O'Donnell, 1979: 291). En este sentido, no es posible escindir Estado de Sociedad, como no es posible escindir lo económico de lo político, porque ambos son partes co-constitutivas de una única realidad: la relación social capitalista. Entonces, cuando se habla de Estado se habla de la relación global que lo articula con la sociedad. El Estado no es algo externo a la sociedad, o que aparece a posteriori. Está intrínsecamente ligado a la constitución de la sociedad capitalista, porque es el

¹ Como afirman Holloway y Picciotto (1980: 79), *"el capital es una relación social de explotación y la acumulación de capital es la forma adoptada por la lucha de clases para crear nuevamente, desarrollar o destruir esa relación"*.

garante de la relación social capitalista. Precisamente esta relación antagónica y asimétrica es la que le da su carácter típico, y la que lo diferencia de otras relaciones sociales. La manera en que se manifiesta concretamente esa relación entre dominantes y dominados remite a las distintas formas históricas de Estado. Pero las relaciones de dominación no obedecen a lógicas autónomas y abstractas de circulación del poder, sino que hunden sus raíces en las relaciones sociales de producción. Es la asimetría y antagonismo entre los propietarios de los medios de producción social y los productores directos (que sólo poseen su fuerza de trabajo) lo que está en la base de la desigualdad de la relación estatal en el capitalismo.

Así como los trabajadores están desposeídos de los medios de producción material, los capitalistas están desposeídos del uso de la fuerza física. El monopolio de la coacción lo tiene un tercero: el Estado, que no es el mero representante de las clases dominantes, sino que es el lugar donde pueden unificarse los intereses en competencia de los capitalistas. Por eso el Estado es garante de la relación global del capital. De modo que, al garantizar tal relación, asegura también ciertos derechos de los trabajadores para permitir su reproducción en tanto fuerza colectiva de trabajo. Estos son el límite negativo de la supervivencia de la dominación. Porque lo que el Estado hace es impedir tanto que los capitalistas lleven su competencia entre sí a la destrucción del sistema, como que en su afán de lucro empujen a la virtual extinción de la fuerza de trabajo como totalidad. Es a partir de esta función de garantía negativa que resulta comprensible porqué los trabajadores pueden percibir, en cierto sentido, al Estado como instancia protectora –más allá de su función estructural básica de asegurar el sistema de dominación-, y los capitalistas individuales lo vean como algo expoliador y limitante de sus intereses.

El Estado, como garante de las relaciones de producción, lo es de ambos sujetos sociales que encarnan esas relaciones -capitalistas y trabajadores-; ahí reside su apariencia de estar "por encima" de los antagonismos que aquellas engendran. Pero no es un árbitro neutral, en la medida en que su razón de ser es reproducir la asimetría que está en la base de la relación social del capital. Y lejos de ser, como aparece, una forma separada de la sociedad, es un momento necesario de su reproducción: es la representación socialmente organizada del capital total. Precisamente su condición de garante de esta relación social del capital es la que lo convierte en capitalista, en el "capitalista colectivo en idea". Y es la forma de generalidad y separación de la sociedad civil la que le posibilita un funcionamiento eficaz.

Pero es esencial comprender la relación capitalista como una categoría histórica y no sólo como una categoría lógica. Resaltar la importancia de comenzar a partir del capital como relación social no significa reducir el análisis del Estado al de la "lógica del capital" (Holloway y Picciotto, 1980).² Esto último implicaría no enfatizar suficientemente que se trata de una relación social signada por la lucha de clases, que se transforma y especifica históricamente. La evolución de las instituciones estatales a través del tiempo, entonces, es inseparable de la evolución de las funciones de cada forma histórica estatal, que articula un modelo de acumulación y una estructura de clases determinados. Como estas funciones se manifiestan en cuestiones sociales que exigen intervención estatal, cristalizan en formas institucionales diversas, cambiantes y contradictorias.

Podemos distinguir distintos tipos históricos de Estado capitalista, que cambiaron al compás de las transformaciones en los modelos de acumulación y en la estructura social. Hay varias clasificaciones de tipos de Estado en el nivel mundial, y también periodizaciones relativas a los Estados nacionales específicos. Por eso es posible hablar de formas históricas de Estado capitalista, que se corresponden con los grandes ciclos en el proceso de acumulación capitalista a escala mundial. Buena parte

² "El análisis formal [la forma contradictoria de la lucha de clases: el capital] es esencial para proveer una comprensión de los límites y de la dinámica de la lucha de clases bajo el capitalismo; pero si queremos comprender el desarrollo real de esa lucha (de la cual el Estado es una de sus formas), ese análisis debe ser complementado por la investigación histórica conceptualmente informada" (Holloway y Picciotto, 1980: 78).

de la literatura económica y política establece dos grandes ciclos, separados por un período de crisis. Así, la etapa de **capitalismo de laissez-faire** se expresaría en el **Estado liberal**, el período de **crisis y recomposición**, con guerras interimperialistas y crisis mundiales estaría en correspondencia con la etapa de **crisis del Estado liberal** e inicio de experiencias intervencionistas, y la etapa de **capitalismo "tardío"** (Mandel), "maduro" (Habermas, Offe) o "fordismo" (Aglietta) se ligaría al **Estado interventor-benefactor** keynesiano.

Cada **ciclo histórico**, como totalidad compleja, implica: **a) una modalidad de acumulación de capital**, que se expresa en determinadas formas de organización del proceso de trabajo, de división social del trabajo y de procesos tecnológicos, **b) una forma de producción y reproducción de las clases fundamentales** y su vinculación orgánica entre sí (relación capital-trabajo), y **c) una determinada forma de Estado**. De ahí que lo que se denomina como "crisis de Estado" involucra esta totalidad (Tarcus, 1992). Tarcus sostiene que *"Cada proceso, al mismo tiempo que amenaza la continuidad de la reproducción del sistema (revolución), implica la posibilidad -a través de los procesos de expulsión de fuerza de trabajo y de desvalorización de capital- de un lanzamiento del proceso de acumulación bajo una nueva forma, una alteración de las relaciones de fuerza (de poder) entre el capital y el trabajo y una reformulación de la relación Estado-sociedad"*. (Tarcus, 1992: 47)

El Estado capitalista tiene dos tareas 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 (**coerción**). 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 lógicas propias de la reproducción material, traducidas en gastos sociales destinados a proveer un cierto grado de consenso de las clases dominadas (**legitimación**). La contradicción entre ambas funciones genera tensiones y sucesivas crisis, cuya resolución depende, precisamente, de la fuerza y aptitud de las clases con intereses confrontados para imponer las soluciones que les sean más favorables³. Esta dinámica se subordina, en un sentido, a la fuerza y organización de las clases populares para lograr que sus demandas sean satisfechas y, en otro, a la capacidad (voluntad política)-posibilidad (condiciones objetivas estructurales) de las clases dominantes para hacer las concesiones necesarias a efectos de mantener un dominio hegemónico basado sobre el consenso, o para imponer coercitivamente sus condiciones al resto de la sociedad. La articulación de estos factores en las realidades concretas remite a la dinámica de coerción y consenso y especifica los tipos de dominación (dictadura/hegemonía) y las funciones estatales. Tanto la morfología del aparato estatal como el tipo de régimen político, en el que el proceso de construcción de lo público se pone en juego -condicionado, en última instancia, por la forma Estado imperante-, depende de esa dinámica (Thwaites Rey y Castillo, 1992).

C- EL ESTADO COMO CONJUNTO DE APARATOS

La otra dimensión de lo estatal tiene que ver con su expresión material, es decir, las instituciones en la que se encarna, se expresa, se visibiliza: las **objetivaciones**. Estas formas cambian con los cambios que se desarrollan en la estructura material, en un proceso dialéctico de ida y vuelta, en el que tanto las

³- En la obra ya clásica de James O'Connor (1981), se plantea la contradicción entre las funciones de acumulación y de legitimación, en tanto que ambas se traducen en demandas para la actividad estatal que aumentan los gastos públicos. Como no siempre están a mano los ingresos necesarios para enfrentar las necesidades creadas, puesto que los frutos de la acumulación no están socializados, se produce la crisis fiscal y las tensiones consecuentes. Ello está relacionado con la lucha de clases, que limita la capacidad del Estado para racionalizar al capitalismo. Por eso, la estructura interna del Estado resulta ser un producto, un objeto y un determinante del conflicto de clases.

instituciones son conformadas por la realidad material, como la realidad material es modificada por acción de las instituciones.

En tanto el capitalismo es un modo específico de organización social de la producción en el nivel mundial, que tiene requisitos históricos y formas de desarrollo definidos, el Estado tiene un papel esencial en garantizarlos, por lo que su estructura institucional y sus formas de intervención se transforman a medida que el capitalismo cambia y se desarrolla. Como sintetiza Jessop, *“los aparatos estatales económicos y sus medios de intervención no son neutrales, sino que están integrados en el movimiento del capital y constituyen un campo de conflictos entre distintos intereses. Esto significa que la intervención del Estado tiene limitaciones inherentes para garantizar las condiciones para la acumulación del capital y está siempre sujeta a la influencia inevitable de diferentes luchas de clase y democrático-populares. También significa que la idoneidad de instrumentos particulares de política y formas generales de intervención no solamente variarán con cambios en la estructura económica sino también con cambios en el balance de fuerzas políticas”* (Jessop, 1980: 216/217).

Por eso, así como las formas apropiadas de intervención cambian con el progreso de la acumulación del capital, de la misma manera lo hacen las formas efectivas de representación y legislación. Es decir que los "aparatos estatales" son la forma en que se expresa materialmente la relación social de dominación (Estado en sentido abstracto) y, como veremos mas adelante, cambian en la medida en que se modifica la relación social básica.

Destacando la complejidad de la relación estatal, Poulantzas (1978) afirma que *“comprender al Estado como la condensación de una relación de fuerza entre clases y fracciones de clase tales como se expresan, de forma específica, en el seno del Estado, significa que el Estado está constituido-atravesado de parte a parte por las contradicciones de clase. Esto significa que una institución, el Estado, destinada a reproducir las divisiones de clase no es (...) un bloque monolítico sin fisuras, sino que está él mismo, debido a su misma estructura, dividido”*. (Poulantzas, 1978) Y agrega que estas contradicciones de clase revisten la forma de contradicciones internas entre las diversas ramas y aparatos del Estado, y en el seno de cada uno de ellos, en la medida en que constituyen el lugar privilegiado de una fracción del bloque en el poder.

Oszlak sostiene que *“el origen, expansión, diferenciación y especialización de las instituciones estatales, reflejan intentos de resolución de la creciente cantidad de cuestiones que va planteando el desarrollo contradictorio de la sociedad (...) La expansión del aparato estatal deriva del creciente involucramiento de sus instituciones en áreas problemáticas (cuestiones) de la sociedad, frente a las que adoptan posiciones respaldadas por recursos de dominación, que expresan un variable grado de coerción o consenso”* (Oszlak, 1984). Por eso el aparato institucional del Estado condensa las contradicciones subyacentes en el orden social y los intereses que en definitiva resultan representados y satisfechos dependen de contenido de la agenda pública y ésta, a su vez, de la estructura de dominación social. Como señalamos más arriba, el Estado no es neutral. No es ni una arena que facilita la negociación entre grupos antagónicos ni un árbitro imparcial. Su propia estructura institucional se despliega a partir de los resultados de los conflictos estructurales y, a su vez, da forma a posteriores conflictos.

Brown y Erie apuntan que el poder burocrático emergente de las instituciones estatales resulta del intento de los intereses estructuralmente dominantes por controlar el Estado y las políticas públicas, a partir de trasladar el “lugar” de la formulación de políticas hacia agencias administrativas que puedan desplegar una mayor autonomía en relación a otros intereses no dominantes. Así, *“a medida que el Estado se ha expandido y ha asumido un papel más preponderante en la regulación de los asuntos sociales y económicos, los intereses estructuralmente dominantes han intentado mantener su hegemonía trasladando funciones estatales esenciales al ámbito de burocracias públicas autónomas”* (Brown y Erie, 1984:188). De ahí que la importancia de la dinámica interna

de las organizaciones públicas se vincula con el modo en que afecta los intereses de las diferentes clases.

D- EL ESTADO “EN MOVIMIENTO”: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

El otro aspecto a tener en cuenta es el relativo al análisis dinámico de la estructura estatal. Un modo de abordar el conocimiento de las funciones puede ser describiendo el conjunto de tareas implicadas y los aparatos institucionales creados para cumplirlas. Otra forma, dinámica, es pensar la acción estatal como parte de un proceso social tejido alrededor del surgimiento, desarrollo y resolución de cuestiones que una sociedad (y un Estado) consideran cruciales para la reproducción del orden social. Este enfoque permite incorporar al análisis los cambios producidos en determinados parámetros, a la par que alerta sobre el carácter contradictorio, no lineal, del proceso de formación y redefinición del Estado. Es así posible entender el entramado de instituciones oficiales (ministerios, secretarías, direcciones, oficinas, agencias, reparticiones, organismos, empresas, sociedades, etc.), comprendiendo el sentido "funcional" de su génesis, evolución y quiebre como respuesta estatal a determinadas "cuestiones socialmente problematizadas" (Oszlak y O'Donnell, 1983). *“El estudio de políticas estatales ayuda a desagregar y “poner en movimiento” a un Estado y a actores (clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos, eventualmente individuos) que en otros enfoques aparecen más global y estáticamente definidos. El campo propio de este enfoque es más dinámico y menos estructural: el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas”.* (Oszlak y O'Donnell, 1983: **).

Por otra parte, el **análisis de políticas públicas**, como una vía pertinente para ahondar en el conocimiento del Estado, supone considerar que toda política estatal es, esencialmente, una toma de posición del Estado frente a una determinada "cuestión" socialmente problematizada. Ello implica que es solo una parte -relevante- de un proceso social más abarcativo, que incluye a una multiplicidad de actores sociales, tales como clases o fracciones de clase, movimientos sociales, organizaciones e individuos estratégicamente ubicados respecto a una cuestión, etcétera, además de los aparatos del Estado, todos los cuales toman posición en torno al problema motivo de la política pública. Es así que **la cuestión** delimita el proceso social, en el sentido de que sólo en el marco de la misma cobran significado los comportamientos de los actores involucrados, de donde las políticas públicas serían pinceladas en relieve de una trama social tejida alrededor de un tema destacado. Su verdadera significación radica en el problema que las origina, el ámbito de acción social en que se engarzan, los actores que intervienen en el proceso de resolución de la cuestión y a sus respectivas y sucesivas tomas de posición en el transcurso del proceso mismo (Oszlak y O'Donnell, 1983).

Una **“cuestión socialmente problematizada”** es aquella que por su importancia ha sido incluida en la agenda de problemas sociales que requieren una necesaria toma de posición de múltiples actores sociales. Para entender porqué se incluye en una agenda social una determinada cuestión es preciso analizar el período previo a su surgimiento como tal, a efectos de identificar en qué contexto socio-político aparece, cuáles son los actores sociales que la promueven, cuáles se les contraponen, desde qué perspectiva ideológica lo hacen ambos, y qué medios movilizan para alcanzar sus objetivos. Con ello se podrá tener un marco global del problema al comienzo del período estudiado, coadyuvando a una comprensión adecuada del proceso en sí. En función de este cuadro se analiza cómo se desarrolla el proceso de resolución de la cuestión, con la movilización de actores y recursos consecuentes y la respuesta estatal concreta que resulta del entrecruzamiento de los diversos intereses y perspectivas que intervienen en su curso, y que se expresa como política estatal (Oszlak y O'Donnell, 1982).

En tal sentido, se entiende como **política estatal** el conjunto de tomas de posición, tácitas o explícitas, de diferentes agencias e instancias del aparato estatal que

expresan una determinada modalidad de intervención del Estado, en relación con una cuestión que despierta la atención, interés o movilización de actores de la sociedad civil (Oszlak y O'Donnell, 1982). Si partimos de descartar la idea del Estado como cuerpo monolítico y homogéneo, que emite decisiones claras y unívocas, y en cambio tenemos en cuenta el complejo entramado que lo constituye y que expresa cristalizaciones de intereses diversos de la sociedad civil, para una cabal comprensión del caso concreto será preciso no perder de vista como opera esta trama burocrática en el proceso de formulación e implementación de una política pública.

Aquí coincidimos con Brown y Erie, cuando afirman que *“el Estado no es ni una arena que facilita la negociación entre grupos antagonicos ni un árbitro que regula el conflicto político a fin de asegurar imparcialidad. La propia estructura del Estado se despliega a partir de los resultados de los conflictos estructurales y, a su vez, da forma a posteriores conflictos. (...) (Por eso) las variaciones en el poder y autonomía de las organizaciones públicas dependen del resultado de los conflictos estructurales dentro de la sociedad. El hecho de que el gobierno a menudo actúe contradictoriamente no es reflejo de un sistema administrativo errático, sino más bien del proceso de resolución de estos conflictos dentro del Estado”* (Brown y Erie, 1984: 186).

En el mismo sentido, Therborn (1986) entiende que *“en los aparatos de Estado llegan a cristalizar, en el curso histórico de la lucha de clases, determinadas relaciones sociales, y de esta manera llegan a asumir una existencia material, una eficacia y una inercia que, hasta cierto punto, son ya independientes de la política estatal y las relaciones de clase existente (...) La coexistencia dentro de un sistema estatal concreto de varios aparatos, en los que pueden haber cristalizado diferentes conjuntos de relaciones de clase, hace que la posibilidad de desajustes se incremente sustancialmente”*. De ahí que los movimientos que se generan al interior mismo del aparato burocrático en torno a las posibilidades de intervención y las cuotas de poder que disputan las distintas agencias y organismos estatales, atraviesan en múltiples sentidos la política pública decidida/ejecutada, y participan activamente en su efectiva realización.

Medellín Torres (1998) sostiene que *“en su **condición institucional**, las políticas públicas no sólo expresan la particular configuración de las estructuras, funciones y procedimientos que rigen al Estado y a las organizaciones públicas, sino que también revelan la particular dinámica conflictiva en que se desenvuelve la acción pública. En su **relación con las estructuras políticas**, las políticas públicas expresan tanto una particular movilidad de las fuerzas políticas, como una dinámica específica de incorporación o exclusión (política, económica y social) de los ciudadanos con respecto a los asuntos del Estado. Y en su **relación con la sociedad civil**, las políticas públicas se constituyen en un poderoso instrumento de comunicación”*.

En suma, para comprender porqué el aparato estatal es como es, porqué surgió y cómo cambió, para entender también el sentido y la dinámica de las políticas públicas como "puestas en acto" de cuestiones socialmente problematizadas, es necesario ir más allá tanto de la dinámica interna del aparato, esto es, su funcionamiento como burocracia y el patrón de relaciones que la definen, como de la lógica específica de la política pública. Se trata de contextualizar su funciones y sus prácticas en el marco más global de la definición básica del Estado como relación de dominación, atravesada por las luchas y contradicciones sociales, e históricamente variable.

E- ESTADO, REGIMEN POLITICO Y GOBIERNO

Régimen, sistema y gobierno

Ahora bien, si se trata de entender cómo funciona la realidad estatal, es necesario remitirnos a otros conceptos teóricos "operativos", como el de *régimen político* y *gobierno*, a los que debemos precisar. Esta tarea no es sencilla, en la medida en que en la teoría o bien se ha dado un énfasis muy fuerte al análisis de aquello que define los

rasgos estructurales de lo estatal, minimizando lo que tiene que ver con el régimen político, o bien se ha privilegiado el estudio de los sistemas políticos, ignorando la categoría Estado, o incluso subsumiéndola o asimilándola conceptualmente con el propio régimen político o con el gobierno. Aquí intentaremos encontrar los puntos de intersección entre estos conceptos: Estado, régimen político y gobierno y ver como se construyen, delimitan e interpenetran en la realidad.

Una distinción entre Estado y gobierno es la que realiza Miliband (1970; 1985). Para este autor, *"el término «Estado» designa a cierto número de instituciones particulares que, en su conjunto, constituyen su realidad y ejercen influencia unas en otras en calidad de partes de aquello a lo que podemos llamar sistema del Estado"* (Miliband, 1985: 50). Distingue varios componentes institucionales de este sistema, a saber: la administración pública, el sistema judicial, la estructura de seguridad militar y policial, lo que denomina "diversas unidades del gobierno subcentral" y que son especies de prolongaciones del gobierno y la administración centrales, las asambleas parlamentarias y el gobierno propiamente dicho -el Ejecutivo-. Al hacer esta distinción, Miliband quiere advertir sobre el peligro de creer que al asumir el gobierno se adquiere simultáneamente el poder estatal. Porque aunque *"el gobierno hable en nombre del Estado y esté formalmente investido del poder estatal no significa que controle efectivamente el poder"* (Miliband, 1985: 51).

En esta interpretación de Miliband se funden los dos niveles de definición de lo estatal que enunciáramos mas arriba: el de la relación social y el de los aparatos, ya que habla del poder estatal, que inmediatamente remite al problema de la clase dominante y de la forma institucional en que éste se manifiesta, sin distinguir los conceptos. Porque es precisamente a partir de descubrir la interconexión personal de los miembros de la clase dominante con los funcionarios superiores de las distintas partes del sistema estatal (élite estatal), que se hace evidente el carácter clasista del Estado capitalista y la dinámica de su funcionamiento. La relación de dominación se explica por el aparato. Cuando se refiere al régimen político lo distingue del sistema estatal, para incluir en él *"muchas instituciones, partidos y grupos de presión, que tienen importancia capital en la actividad política y afectan vitalmente a las operaciones del sistema estatal"* (Miliband, 1985: 55). Pero está claro que se sigue manejando en la esfera de los aparatos institucionales.

Las definiciones de *régimen* y *sistema político*, así como de *gobierno*, también presentan matices diferenciados.

O'Donnell (1982) entiende por régimen *"el conjunto de patrones realmente vigentes (no necesariamente consagrados jurídica o formalmente) que establecen las modalidades de reclutamiento y acceso a los roles fundamentales, así como los criterios de representación sobre la base de los cuales se formulan expectativas de acceso a dichos roles"*. (O'Donnell, 1982: 21) El gobierno, en cambio, está constituido por dichos roles, desde donde se movilizan, directamente o por delegación a escalones inferiores de la jerarquía burocrática, en apoyo de órdenes y disuaciones, los recursos controlados por el aparato estatal, incluso su supremacía coactiva. Podría concluirse así que el gobierno es la cumbre del aparato estatal y el régimen es el trazado de las rutas que conducen a esa cumbre.

Otro autor, Collier (1985), incluye dentro del régimen factores tales como el método de selección del gobierno (elecciones, golpe militar, etcétera), mecanismos formales e informales de representación (sistemas de partidos, sistema corporativo, etcétera), así como modos de represión. *"El régimen se distingue de los ocupantes particulares de los roles gubernamentales, de la coalición política que apoya a estos ocupantes y de las medidas públicas que adopten (salvo, claro está, las medidas que definen o transforman el propio régimen)"* (Collier, 1985: 404)

Por su parte, a fines de los setenta Fernando Henrique Cardoso (1985) entendía por "régimen" a *"las normas formales que vinculan a las principales instituciones políticas (al legislativo con el ejecutivo, al ejecutivo con la judicatura, y al sistema de partidos con todos ellos), además de a la cuestión de la naturaleza política de los vínculos*

entre los ciudadanos y los gobernantes (democrática, oligárquica, totalitaria o la que sea)" (Cardoso, 1985: 44). En cambio, decía este autor, la noción de Estado se refiere "a la alianza básica, el «pacto de dominación» básico, que existe entre las clases sociales o las fracciones de las clases dominantes y las normas que garantizan su dominio sobre los estratos subordinados". Así, agregaba que "una forma idéntica de Estado -capitalista y dependiente en el caso de América Latina- puede coexistir con una variedad de regímenes políticos: autoritario, fascista, corporativista e incluso democrático" (Cardoso, 1985: 44).

Observaba que "una línea de razonamiento económico busca una relación causal de uno a uno entre Estado y régimen. Presupone que para cada «fase» de la acumulación hay un tipo apropiado de régimen. Sin embargo, la misma dificultad histórica que produce este razonamiento en el caso de los países capitalistas maduros (es decir, la ausencia de fascismo en los países anglosajones, que hicieron las contribuciones más sustanciales al primer desarrollo del capitalismo), la encontramos también en su aplicación a América Latina". Así, ejemplificaba que "el crecimiento de Brasil con Kubitschek y el actual florecimiento de Venezuela son casos claros de Estados capitalistas dependientes que han mantenido regímenes democráticos. No obstante, aunque es mejor descartar la idea de un simple determinismo económico de la política, podemos explorar el grado de «compatibilidad» entre diferentes formas de Estado capitalista dependiente y diferentes tipos de régimen" (Cardoso, 1985: 45/46). Y concluía con una pregunta que hoy resulta tanto o más crucial que entonces: "¿cuáles son las condiciones en las que un régimen democrático puede coexistir con una dominación de clase basada en una forma de acumulación económica que imponga una desigualdad creciente entre esas clases sociales?" (Cardoso, 1985: 45/46).

En una interesante perspectiva teórica que analiza minuciosamente la forma en que la naturaleza del régimen político condiciona la conformación de las políticas públicas, Medellín Torres (1997) distingue con mayor precisión los conceptos de régimen y de sistema político. Así, dice que "por su naturaleza el **régimen político** se define como la instancia en donde se producen y cohesionan "el conjunto de normas y procedimientos permanentes y estables que regulan la organización y el ejercicio del poder político y que estructuran las relaciones entre el Estado y la sociedad". A diferencia del régimen político, el **sistema político** se define como la instancia que determina las formas y canales de acceso de los ciudadanos a los cargos públicos; establece las características de los ciudadanos que pueden tener o no ese acceso; define los recursos y estrategias que pueden utilizar para ganar tal acceso y establece los mecanismos que aseguren su adecuado control. El sistema político está conformado por una serie de subsistemas a través de los cuales se establecen y desarrollan los mecanismos e instrumentos de acceso y control al poder estatal. Estos subsistemas son: el sistema de partidos, el sistema electoral, el sistema de registraduría, el sistema de control, etc." (Medellín Torres, 1997).

Este autor distingue cuatro grandes razones que justifican la centralidad del régimen político en el conjunto de relaciones Estado-aparato estatal-sociedad: 1) es la instancia que le confiere corporeidad e identidad a la idea abstracta del Estado, bajo la forma de aparato estatal; 2) define e imprime un determinado sentido normativo y contenido valorativo a las relaciones sociales, bajo la forma de *ordenamiento constitucional* y de *ordenamiento institucional*; 3) permite que el Estado se proyecte como un generador de orden interno (le imprime principios de unidad a las instituciones estatales como representación del Estado) y externo (es el factor de cohesión de las estructuras y principios reguladores que rigen la vida en sociedad), 4) es la instancia a través de la cual el Estado confiere poder y autoridad formal a los gobernantes para tomar las decisiones. Así, dice que "El régimen político define las instancias, grados y escalas en que se producen y estructuran las políticas públicas. Establece los distintos niveles de decisión, organización y operación estatal, al momento en que especifica la indicación de jerarquías, los principios organizacionales

y las relaciones de poder que rigen la acción del aparato estatal" (Medellín Torres, 1997).

En síntesis, podríamos definir al Estado como la condensación-materialización de determinadas relaciones sociales, al gobierno como un espacio decisivo dentro del aparato estatal y al régimen como una estructura formal que define uno los aspectos centrales de la circulación del poder y la construcción de políticas públicas. De ahí que no todo cambio de gobierno implique un cambio de régimen, ni tampoco todo cambio de régimen implique la alteración de la forma Estado. Sólo una alteración profunda del modelo de acumulación y del tipo de estructura de clases estaría indicando una transformación estructural de la forma histórica de Estado (Tarcus, 1992).

Ahora bien, no se trata tampoco de pensar que los regímenes políticos se estructuran como moldes autónomos que se utilizan libremente en cualquier forma estatal. Es decir, no existe el "traje" democrático-parlamentario, el democrático-presidencialista, el autoritario, el monárquico, etcétera, que se usa a voluntad. Existen, en cambio, determinadas características que tipifican a cada régimen político entendido como "tipo ideal" -cuyas características podrán variar según el enfoque teórico con que se aborde su estudio-, y regímenes políticos "concretos" operando sobre realidades estatal-nacionales específicas. Y son precisamente estas realidades estatales concretas -con las correlaciones de fuerzas presentes y el peso de la historia- las que imprimen sus huellas sobre las formas que adoptan los regímenes políticos, y determinan las prácticas políticas fundamentales. Cabe subrayar que los factores que especifican la existencia de un determinado régimen político no tienen una relación mecánica y directa con aquellos que determinan la existencia de la forma histórica del Estado. Por otra parte, es preciso destacar que en la realidad política mundial actual no existe una variedad infinita de regímenes políticos, entendidos como conjuntos de reglas constitucionalmente definidas. Los patrones que definen a las democracias liberales, esto es, división de poderes, elecciones libres y periódicas, voto universal y secreto, y respeto de las libertades políticas estatuidas, en la actualidad aparecen formalmente aceptados por un gran número de países, no solo del centro sino de la periferia capitalista, tras la oleada "redemocratizadora" de los años ochenta. Es así que las opciones de "regímenes políticos" -en el sentido de un conjunto de reglas formales y estandarizadas- disponible no parece ser demasiado amplias.

La práctica política

Sin embargo, las características específicas que asume el régimen político en cada Estado-nación -lo que equivale a como "es" verdaderamente la instancia de articulación política- tienen que ver con las prácticas históricas concretas y variables. Entonces podemos decir que, si bien los "tipos de régimen político" disponibles son actualmente limitados, las **prácticas políticas** concretas que les dan encarnadura, por el contrario, pueden variar tanto de país en país como en cada etapa histórica. Y es en este plano que podemos decir que justamente la forma estatal, entendida de la manera en que se estructura un modo de acumulación y, fundamentalmente, una estructura de clases, es la que revierte de múltiples formas sobre las características de funcionamiento del régimen político. Al respecto, es interesante señalar lo que Medellín Torres (1997) llama "**función gubernativa**", que se concreta *"en el vínculo (tensión) que se establece entre la forma de gobierno (como forma institucional) y el modo de gobernar (como práctica cultural y política). Mientras que la forma de gobierno da cuenta del campo de acción y de los límites que le impone al gobernante un determinado orden político e institucional, el modo de gobernar hace referencia al campo de acción que la aplicación particular de las técnicas y tácticas de gobierno le confieren al gobernante para lograr sus propósitos de gobierno"* (Medellín Torres, 1997).

En esta línea, este autor señala que en el **modo de gobernar** se pone de manifiesto *"tanto la cultura política e institucional que prevalece en una sociedad,*

como el proyecto de gobierno que está en juego para imponer un determinado derrotero a la sociedad y al Estado". Por su parte, la cultura política e institucional se expresa a través de tres elementos fundamentales: 1. la manera como **conversan gobernantes y gobernados** en la definición y gestión de los asuntos políticos e institucionales, es decir, la forma como se hacen las peticiones y se establecen los compromisos entre ambos; 2. la manera como se **disponen las cosas** para que un fin pueda ser alcanzado; 3. la intensidad con la que se **aplican los recursos del gobierno** para el logro de unos propósitos definidos, es decir, el grado de coerción o consenso requeridos para alcanzar los objetivos propuestos. Por su parte, las modalidades de gestión gubernamental pueden impactar sobre la configuración misma del régimen e, incluso, pueden llegar a implicar modificaciones en la forma estatal. Quizás se encuentre aquí el punto más interesante para entender los variados modos de articulación entre las grandes transformaciones -y también los simples movimientos- en la estructura estatal, por un lado, y las formas de gestión de la actividad política concreta, es decir, la manera en que se expresa y procesa el poder, por la otra.

Como dijimos más arriba, no puede entenderse la categoría capital sin la categoría Estado -como derivación no solo lógica, sino fundamentalmente como categoría histórica específica-, porque es precisamente a partir de la garantía estatal -acotada en un espacio territorial- que se sostiene el régimen capitalista. Y tampoco podría comprenderse plenamente la dinámica de funcionamiento estatal soslayando la forma de existencia del Estado expresada en el régimen político. Economía y política, entonces, son ambas partes de una unidad: la relación social capitalista (Holloway y Picciotto, 1980). El Estado como garante de la relación social capitalista recibe su "racionalidad" precisamente de preservarla, más allá de los intereses concretos o a pesar de ellos. De ahí deviene su apariencia de neutralidad. Pero la materialidad de la producción estatal: qué hace, cómo lo hace, en qué forma, con qué herramientas, se especifica en un proceso complejo que expresa las contradicciones de la lucha -generalmente mediada y cargada de múltiples significaciones- entre intereses básicos opuestos: los capitalistas por obtener mayores cuotas de plusvalor y los trabajadores por defender sus condiciones de vida. Esta relación básica es, a su vez, atravesada por otros clivajes importantes (que tienen que ver con intereses y demandas más específicas: sexuales, raciales, ecológicas, de derechos humanos, etcétera) que conforman un denso y complejo entramado social en permanente transformación y redefinición. De ahí que los Estados nunca pueden "saber" a ciencia cierta que es lo más correcto -o "racional"- para la reproducción capitalista en cada momento histórico y por ende no estén exentos de "errores" y contradicciones. Porque los Estados no se expresan en forma directa, sino que hallan su mediación a través de las instancias políticas, sujetas a pujas, conflictos y negociaciones. De ahí que tanto las características del régimen político imprimen su modalidad de resolución de conflictos a la dinámica social -aparecen como los límites legales últimos-, como a su vez son modificadas y especificadas en cada coyuntura histórica de acuerdo con las necesidades que socialmente logran predominar según la correlación de fuerzas imperante. Por eso es que no existe ninguna "linealidad" en el proceso de toma de decisiones gubernamentales.

Ahondando en la dimensión específicamente "política" de las transformaciones estructurales desde otra perspectiva analítica, Torre (1998) se pregunta "*¿qué factores condicionan la capacidad de las élites gubernamentales de iniciar, definir y sostener en el tiempo el proceso de transformación?*". Al respecto, este autor destaca el grado de autonomía de que disponen los líderes de gobierno para traducir sus orientaciones y preferencias en políticas públicas. Esta autonomía, por su parte, varía según el tipo de régimen y las características de sus instituciones. Así, la experiencia latinoamericana indicaría la importancia de la preeminencia del Poder Ejecutivo en los regímenes presidencialistas, fundamentales a la hora de concentrar el poder necesario para impulsar reformas profundas. Pero además, existen otras variables, también de naturaleza política, gravitantes para implementar cambios. Una es "*la contextual, es decir, la coyuntura social y política en la que los gobiernos operan*" y la otra es "*la*

electoral, referida a la particular distribución del poder que generan los resultados electorales” (Torre, 1998: 39).

Es en el contexto específico de una forma estatal, un régimen político y un gobierno dados que se expresan los papeles institucionales del Ejecutivo y del Parlamento, y en la dinámica de interacción entre ambos que se especifica su verdadera entidad institucional. Cuando se plantea qué papel le cupo al Parlamento en la definición de una determinada política pública, estamos hablando, en un plano más global, sobre su lugar institucional, *vis à vis*, fundamentalmente, los otros poderes del Estado. En este sentido, aparece la dimensión del debate en torno al peso específico de los órganos deliberativos-legislativos en las democracias modernas, por una parte, y en determinado régimen político, por la otra. Aquí, en el primer sentido, se introduce la discusión que pone énfasis en la devaluación estructural del parlamento occidental en relación al poder adquirido por los ejecutivos. En el segundo sentido, estrictamente institucional, es preciso señalar cómo la tradición constitucional indica los causes por donde se desarrolla la actividad legislativa y se conforma la voluntad legisferante. Entonces, el desempeño del Congreso variará según se trate de un sistema presidencialista, como el argentino, o parlamentario y, además, incluirá otras variables como la forma de selección de los representantes y la articulación con los partidos políticos, que influirá en el peso específico que adquiera. Aquí también juega un papel fundamental la historia institucional.

Pero cuando se habla del Parlamento, también se está haciendo referencia a la relación gobierno-oposición, y a las fórmulas institucionales para encontrar acuerdos consistentes que garanticen la gobernabilidad. Cuál es el papel que le cabe a la oposición en el sistema democrático es una de las cuestiones más debatidas cuyo centro es, precisamente, el papel del Congreso, único lugar institucional donde la oposición tiene representación política legitimada y puede llegar a incidir en el proceso de toma de decisiones. Y esto se relaciona con el punto anterior en la medida en que, según sean las mayorías obtenidas, es que variará el significado de la oposición y del Parlamento, aún en un sistema fuertemente presidencialista como el argentino. El constante reclamo que suele hacer la oposición para que el Parlamento no sea soslayado, y la tendencia de los Ejecutivos a manejarse por decreto, muestran la complejidad del tema. Y aquí se introduce también otro matiz: el de la relación entre el gobierno y el partido del gobierno, que habla de la complicada articulación de las disidencias internas y remite a la cultura partidaria y sus tradiciones democráticas o autoritarias para resolver los conflictos internos y agregar voluntades.

Un tercer plano se refiere a la relación entre representantes y representados, a la forma en que los intereses de los distintos sectores sociales son interpretados y receptados por los partidos políticos, a la manera en que esos intereses, opiniones y valoraciones son expuestas en los discursos y las prácticas políticas específicas, como las parlamentarias. Porque se trata de saber cómo interpretan su mandato los representantes políticos en el Congreso, y cómo, a través de su acción discursiva, intentan dar cuenta de las transformaciones operadas en la realidad, y las preferencias de sus representados. En este plano aparece una pregunta importante: los representantes parlamentarios de los partidos populares, ¿representan los intereses mayoritarios ante las minorías de poder económico, o traducen, en cambio, la realidad impuesta por los grupos de poder a las mayorías, para hacerlas aceptables?. Esta es una de las claves para entender los vacíos representativos y la pérdida de credibilidad del Parlamento, aunque paradójicamente logre conservarla el Ejecutivo, y la que vuelve a colocar en el debate el tema de la debilidad estructural de esta institución como canal sustantivo y no meramente formal de los intereses colectivos.

F- ESTADOS NACIONALES Y ACUMULACIÓN GLOBAL

Una característica central del capitalismo es que mientras que 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 de mercancías, basada inicialmente en la pequeña producción y un mercado mundial.

Como señala Burnham *"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 mas obvia e importante manifestación de su subordinación a la moneda mundial"* (Burham, 1997). Por eso Burham destaca que cada Estado existe solamente como el nudo político en la fluctuación global del capital, y que el mercado 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).

La constitución política nacional de los Estados, junto al carácter global de la acumulación constituye 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 exigen 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 nación 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 expresa 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 nación 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 hacen 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). 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)

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 un contexto en el que existen a través de la acumulación global de capital, 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 el capitalismo como sistema mundial sirve también para identificar la diferencia constitutiva de cada Estado nación, sus características específicas, condicionamientos y potencialidades. No son capitalismo "en carrera" sino capitalismo constitutivamente distintos. Pero en tanto que capitalismo, no deja de ser

pertinente analizar como 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.

2. CICLOS HISTORICOS DEL ESTADO CAPITALISTA

A. EL ESTADO EN LOS PAISES DESARROLLADOS

a. EL ESTADO BENEFADOR KEYNESIANO Y LAS VISIONES ESTADISTAS

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 de este siglo, dio impulso no solo a una presencia activa del Estado *vis à 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. Principalmente 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 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 vehiculizar 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 hablaba Pzeworski, las decisiones importantes tuvieran lugar en las instancias de arreglo corporativo entre el sector capital y el del trabajo organizados, y fueran vehiculizadas por el Estado.

⁴ Autores, como Navarro, Negri y Holloway, sostienen 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.

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 paradigma incuestionable. A partir de allí, 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.

b. LA CRISIS DEL EBK Y LA RESPUESTA DEL NEOLIBERALISMO

Las transformaciones internas de la modalidad interventora-benefactora desembocaron, a mediados de los años 70, 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 Inglaterra y Ronald Reagan en Estados Unidos. Para estas corrientes, 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 vió 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".

B- EL ESTADO EN AMERICA LATINA

a. LAS FORMAS "BENEFACTORAS"

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 rescatar 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 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 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 del '30, 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 condiciones que los Estados nación centrales imprimían a la "economía mundial constituida".⁵

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: el desarrollo de una industria destinada al mercado interno, la redistribución progresiva del ingreso, expresada no sólo en salarios sino en todo el sistema de seguridad social garantizado por el Estado y en la provisión de servicios públicos a precios relativamente bajos por parte de las empresas estatales, fueron expresiones de ello. 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.⁶ Por supuesto que esta modalidad de intervención estatal no dejó de tener sus tensiones propias y aún sus cuestiones irresueltas.

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 cuya 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. Es así que, 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 constantemente jaqueada por los sectores "no modernos" que plantean salidas recesivas clásicas. Las pujas 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,

⁵ Desde su constitución como Estado nación a fines del Siglo XIX, la Argentina 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.

⁶ La expresión política más característica de esta etapa la constituye el peronismo, que gobernó el país en el período 1946-1955 y luego entre 1973 y 1976.

como las complejidades presentes en el nivel de la sociedad política.⁷ Esto tiene como consecuencia la debilidad estructural del pacto para darle continuidad a través de las instituciones democráticas. La dependencia de las fracciones impulsoras del desarrollo industrial de la renta agraria 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 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 no haya sido impulsado por importantes luchas, que implicaron un cierto desarrollo de las organizaciones políticas y sindicales autónomas de la clase obrera, pero ésta 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 un 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 60 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).

2. Las perspectivas teórico-políticas latinoamericanas

⁷ Acá nos permitiremos hacer la interpretación que lo que en realidad llamamos "crisis", no es más que la manifestación de la **ineficiencia dinámica** (Gerchunoff y Guadagni, 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 tornarse competitivos a nivel 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 plano ideológico, a partir de los años 50 comenzó a primar en América Latina la visión de la CEPAL, que produjo la legitimación progresiva de la planeación pública como instrumento de una nueva relación Estado-economía. (Graciarena, 1990) El Estado aparecía, en esta visión, como el factor fundamental del desarrollo económico -entendido prioritariamente como proceso de industrialización-, a la par que a éste se lo concebía como un camino único con etapas precisas a cumplir para alcanzar el crecimiento, a la manera de los países "desarrollados".

En 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 accionar. 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 nación 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.

b- LA OLA NEOLIBERAL

Tras la crisis internacional del petróleo, y más precisamente en 1975, cuando empiezan a crujir los cimientos del modelo de acumulación, 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 recesión 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 -productor 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 neoconservadorismo 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 mas 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, orientando las empresas públicas y su poder de compra para favorecer el crecimiento de ciertos grupos monopolísticos 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 ha desdibujado 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 subsidiadoras 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, y 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 significó un proceso amplio que, en el marco de las políticas de ajuste, implicó la redefinición de la totalidad de las relaciones sociales mediadas por el Estado. 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.

3- EL ESTADO COMO CONTRADICCIÓN

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 anclada en 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 peor para los sectores populares, tanto en términos materiales como de posibilidades de rearme político e ideológico. En tercer lugar, es necesario diferenciar el “poder del Estado” de los “aparatos” en los cuales encarna. Partimos de concebir al Estado como expresivo del poder social dominante, pero entendemos que, a la vez, como el Estado es garante –no neutral- de una relación social contradictoria y conflictiva, las formas en que se materializa esta relación de poder en los aparatos está constantemente atravesada por las luchas sociales fundamentales. En cuarto lugar, para comprender la dinámica de las instituciones estatales y para ubicar el contexto de las luchas populares *frente a* y *en* el Estado no hay que olvidar, precisamente, la dimensión contradictoria sustantiva que lo atraviesa. Porque las mismas instituciones que pueden ser interpretadas como un logro popular devienen legitimadoras del sistema capitalista.

A- LA RESPUESTA CONTRADICTORIA DEL FORMATO BENEFACTOR

Más allá de toda crítica necesaria, si entendemos que las instituciones benefactoras se materializaron como consecuencia de una respuesta del capital a las luchas de los trabajadores, no podemos dejar de elucidar la importantísima contradicción implícita en tales instituciones. Si por un lado tienen el efecto “fetichizador” (aparecer como lo que no son) de hacer materialmente aceptable la dominación del capital, y de ahí construir el andamiaje ideológico que amalgama a la sociedad capitalista y la legítima, no lo es menos que, en términos de los niveles y calidad de vida populares, constituyen logros significativos, conquistas acumuladas por cientos de luchas, a los que sería absurdo renunciar. Y esta es la principal contradicción que opera a la hora de enfrentarse críticamente a los procesos de reestructuración estatal. Porque la misma conquista que beneficia se puede convertir en la base de la legitimación del capital. Esta contradicción es, precisamente, la fuente de las mayores confusiones teóricas y prácticas respecto a la forma Estado y es la que torna muy compleja la batalla por su desfetichización y superación por una forma de organización social alternativa.

Holloway señala correctamente que *“el hecho de que (el estado) existe como un forma particular o rigidificada de las relaciones sociales significa, sin embargo, que la relación entre el estado y la reproducción del capitalismo es compleja: no puede suponerse, a la manera funcionalista, ni que todo lo que el estado hace será necesariamente en beneficio del capital, ni que el estado puede lograr lo que es necesario para asegurar la reproducción de la sociedad capitalista. La relación entre el estado y la reproducción de las relaciones sociales capitalistas es del tipo de ensayo y error”.* (2002: 143/144) Este punto es central. Si el Estado es una forma de una relación social contradictoria, sus acciones y su morfología misma dan cuenta de esa contradictoriedad. Por ende, también expresa el impacto de las intensas batallas de los trabajadores por mejores condiciones de existencia. Hay que tener presente que el

Estado es una forma y también un lugar-momento de la lucha de clases y, sin olvidar la naturaleza esencial que lo define como capitalista –es decir, reproducir a la sociedad *qua* capitalista-, no es inocuo rescatar el sentido de aquellas cristalizaciones que fueron producto de luchas históricas y, a partir de allí, profundizar la confrontación por cambiar la base de las relaciones sociales de explotación. Por eso no tendría sentido decir que hay que "defender" al Estado capitalista, ni denostarlo por serlo, en abstracto y general, y mas allá de toda compleja articulación de intereses contradictorios materializada en su seno. Se trata, más bien, de recuperar aquello que, definido en términos de lo colectivo, refiere a la dimensión de lo "público", lo remite a los intereses mayoritarios y confrontar con la lógica desigualadora y excluyente del capital.

Y aquí cabe dar una vuelta de tuerca más para complejizar la contradictoriedad del Estado. Se ha dicho que las instituciones de bienestar significaron la respuesta estatal a la activación de las clases populares por hacer que sus demandas se incluyeran en la agenda pública, es decir, fueran consideradas como cuestiones socialmente relevantes, susceptibles de respuesta estatal. Ahora bien, esta resolución constituye una "sutura", un intento de solución que congela -al institucionalizarlo- el problema planteado por el sector social que encaró la lucha por resolverlo, y lo hace en el sentido que el Estado le dio a la cuestión. Entonces, deja de ser "problema" para convertirse en institución pública y, de ahí en más, pasa de ser una cuestión dirimida en el plano de la sociedad civil, para gobernarse con la lógica de lo estatal y adquirir su peculiar dinámica. El mapa de las instituciones estatales refleja, en cada caso histórico, los "nudos de sutura" de las áreas que las contradicciones subyacentes han rasgado en su superficie. Es decir, la morfología estatal está signada por la necesidad de responder a las crisis y cuestiones que se plantean desde la sociedad, con sus contradicciones, fraccionamientos y superposiciones. Como señala O'Donnell: *"la arquitectura institucional del Estado y sus decisiones (y no decisiones), son por una parte expresión de su complicidad estructural y, por la otra, el resultado contradictorio y sustantivamente irracional de la modalidad, también contradictoria y sustantivamente irracional, de existencia y reproducción de la sociedad"* (O'Donnell, 1984: 222).

Es en este sentido que puede analizarse la crisis de las instituciones benefactoras que, creadas originalmente para dar cuenta de determinadas problemáticas sociales, se trastocan para atender otros fines sin cambiar su apariencia exterior. Aparecen así como cáscaras vacías que, no obstante, retienen el "nombre" de lo que alguna vez fueron. Lejos de constituirse en "sutura", porque ya no logran ni garantizar la acumulación ni legitimar la dominación, dejan abierta la herida original -la "cuestión" que pretendieron resolver-, pero que ya tampoco es la misma: se ha infectado. El capital, entonces, ofrece su solución, que puede resultar racional en los términos de su propia lógica: amputar, eliminar la institución y, con ella, el problema que le dio origen, que deja entonces de ser una "cuestión socialmente problematizada" que merece ser incluida en la agenda pública.

Como el Estado es más que la mera expresión de la lógica del capital, en sus aparatos se materializan las complejas relaciones de fuerzas que especifican a la relación social capitalista entendida como un todo. Entonces, no puede resultar indiferente para los trabajadores, por ser capitalista, cualquier institución estatal. No es lo mismo tener leyes laborales protectoras que flexibilización total. No es lo mismo contar con prestaciones de seguridad social garantizadas legalmente, que dejarlas libradas a las fuerzas del mercado. Todos los logros históricos de los trabajadores merecen y deben ser defendidos. Pero no referidos a un mítico Estado Benefactor que nunca superó las fronteras capitalistas y como tal entró en crisis, sino a aquella dimensión de "problema social" que debe ser "saturado", resuelto, a favor de los intereses mayoritarios.

En esta línea, coincidimos con Roux (1998) cuando plantea que *"la superación del capital como vínculo de dominio-subordinación y la construcción de un nuevo tipo de relaciones basadas en la libertad y en el reconocimiento recíproco entre personas, pasa entonces no por la desaparición de la política y del Estado, pero tampoco por su*

reproducción –con otro nombre y otros protagonistas- tal y como hoy nos los representamos. Pasa más bien por la recuperación de la política y el Estado como dimensiones humanas: por la superación de aquel tipo de relación social que, enajenando la vida, corporalidad, trabajo y voluntad de los seres humanos, resulta también en la confiscación de la política, en la transferencia del poder de autodeterminación de los hombres en un poder vivido como ajeno y en la política y el gobierno como actividades especializadas y monopolio de unos cuantos”.

Pero aquí reaparecen algunas preguntas: ¿cuál es el lugar de lo público, de la gestión de lo colectivo, de la decisión democrática de lo cotidiano? ¿Cómo es posible recrear la noción del "auto-gobierno" popular, de democracia sustantiva, con la complejidad de un mundo crecientemente globalizado?. La globalización de los mercados financieros, facilitada por la tecnología de las comunicaciones, permite escindir hasta límites insospechados al capitalista como agente económico territorialmente situado, del capital como fuerza monetaria que circula velozmente y sin restricciones. Así, el horizonte de inversiones para los dueños del capital ya no tiene las mismas fronteras precisas de antaño y puede mudarse con la velocidad que permiten las teclas de una computadora. Esta volatilidad del capital es uno de los aspectos que le plantea más problemas a los Estados nacionales, que se ven compelidos a capturar una porción del capital que circula para hacerlo productivo y, con ello, reproductor del orden social territorial. Pero los Estados, como la actual crisis mundial lo está testificando, suelen resultar impotentes para controlar los flujos financieros y monetarios que determinan sus economías, así como los flujos de información mediática, y de ahí la crisis de su propio papel institucional y el debate en torno a que funciones le caben –o conserva- el Estado nacional en un mundo globalizado. Más aún, el papel que juegan organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en la definición de las políticas económicas y sociales de los países endeudados pone seriamente en cuestión la capacidad de los Estados para diseñar estrategias autónomas.

Sin embargo, si mantenemos nuestra afirmación de que economía y política son aspectos indisolubles de una realidad única, no habrá decursos “económicos” inexorables por encima de las relaciones de fuerza sociales y políticas que les dan sustento. En ese plano, el campo de la política todavía conserva límites territoriales, en el sentido de dar forma a comunidades en las cuales se toman decisiones -mediante algún mecanismo de participación social-, que afectan a sus habitantes. Porque aunque la relación capital-trabajo tiene una dimensión global, no puede eludirse la importancia de cómo se expresa en cada ámbito estatal acotado, donde influyen múltiples factores sociales y políticos.

B- UN ESTADO QUE ES-NO ES-Y PUEDE SER

La conquista democrática, que implica la capacidad de plasmar intereses materiales y simbólicos en acciones generales que, de este modo, refieren a lo estatal, es un proceso complejo y de resultado incierto. Sin embargo, frente al creciente poder de las instancias supranacionales en las cuestiones nacionales, no parecen quedar muchas otras alternativas que articular las luchas locales y nacionales con las mundiales. La unidad internacional no parece, entonces, una mera utopía del pasado sino una necesidad impuesta por el presente, aunque para que logre plasmarse haga falta, todavía, otorgar nuevos sentidos a las luchas nacionales, que refieren, también, a la dimensión estatal. El refugio en lo local parece útil para recobrar fuerzas o para consolarse de la desventura de una globalidad férrea y cada vez más enajenante. Pero hasta ahora no ha logrado pasar mucho más de allí. Empecinarse en atar lo local con lo global sorteando la dimensión nacional podrá aportar a las prácticas contestatarias, al entrenamiento en la radicalidad y en la disputa concreta contra las imposiciones del capital global. No parece, sin embargo, suficiente para organizar la complejidad del

combate a un enemigo tan poderosamente arraigado en su pretensión –y existencia- universal.

El Estado es represión, pero también el efecto de las luchas democráticas puede tornarlo portador de instancias de protección de los más débiles, por lo que su desempeño no es inocuo. Vale la pena insistir: no da lo mismo que se destinen o no recursos a la salud, la educación, la atención alimentaria, la vivienda. Dejarlos librados a la sociedad en general se traduce en la desimplicación que quieren las clases poseedoras. Los ricos siempre han anhelado “menos Estado”, desembolsar menos “expensas comunes” e invertir lo mínimo en legitimar su lugar dominante en la estructura social. Más sociedad *vis à vis* Estado puede leerse fácilmente como que cada uno se arregle con lo que tiene y los que tienen más, en todo caso, decidan por su cuenta y voluntariamente si quieren “ayudar” a los que menos tienen. Por eso decimos que es esta dimensión contradictoria del Estado es la que debe ser recuperada. Luchar *en* y *contra* el Estado, al mismo tiempo, es luchar por clausurar sus instancias represivas y ampliar lo que tienen de socialidad colectiva.

Entonces, ¿por qué no empujar, como dice Wallerstein (2003) hacia la ampliación de los espacios públicos, hacia la desmercantilización de cada vez más segmentos de la vida social? ¿Por qué no conquistar una participación más plena, real, efectiva de los sectores populares en la definición y gestión de los asuntos comunes? ¿Por qué no arrancar el poder de decidir y de controlar?. *“Las poblaciones del mundo viven en el presente, y sus necesidades inmediatas deben ser atendidas. Cualquier movimiento que las descuide seguramente perderá el apoyo pasivo generalizado que es esencial para su éxito a largo plazo. Pero remediar un sistema defectuoso no puede ser el motivo y la justificación para la acción defensiva; más bien, el propósito debe ser prevenir que los efectos negativos empeoren en el corto plazo. Esto es muy diferente psicológica y políticamente”* (Wallerstein, 2003: 184)

Repetimos: el Estado no es una instancia mediadora neutral, sino el garante de una relación social desigual -capitalista- cuyo objetivo es, justamente, preservarla. No obstante esta restricción constitutiva incontestable, que aleja cualquier falsa ilusión instrumentalista -es decir, “usar” libre y arbitrariamente el aparato estatal como si fuera una cosa inanimada operada por su dueño-, es posible y necesario forzar el comportamiento real de las instituciones estatales para que se adapten a ese “como si” de neutralidad que aparece en su definición (burguesa) formal (Thwaites Rey y López, 2003). Claro que esto no es algo sencillo y entraña peligros intrínsecos. Porque la ficción del interés general se enfrenta cotidianamente a la cooptación de las instituciones estatales por intereses específicos, que plasman, se materializan, en las propias instituciones y que van asegurando la pervivencia del sistema. Un objetivo radicalmente democrático e irrenunciable pasa por la eliminación de todas las estructuras opresivas que, encarnadas en el Estado, afianzan la dominación y, como contracara, empujar para que surjan, en su lugar, formas de gestión de los asuntos comunes que sean consecuentes con la eliminación de toda forma de explotación y opresión.⁸

En el camino, en el mientras tanto productivo de una nueva configuración social, puede empujarse al Estado a actuar “como sí”, verdaderamente, fuera una

⁸ Nicos Poulantzas (1980) explicitó así este dilema: *“Cómo emprender una transformación radical del Estado articulando la ampliación y la profundización de las instituciones de la democracia representativa y de las libertades (que fueron también una conquista de las masas populares) con el despliegue de las formas de democracia directa de base y el enjambre de los focos autogestionarios: aquí está el problema esencial de una vía democrática al socialismo y de un socialismo democrático”*. Erik Olin Wright (1983), por su parte, ha expresado al respecto que *“Para que un gobierno de izquierda adopte una postura generalmente no represiva respecto de los movimientos sociales e inicie incluso una erosión, por pequeña que sea, de la estructura burocrática del Estado capitalista, son necesarias dos precondiciones: primera, es esencial que la izquierda se haga con el control del gobierno sobre la base de una clase obrera movilizadora que cuente con fuertes capacidades organizativas autónomas; segundo, es importante que la hegemonía ideológica de la burguesía sea seriamente debilitada con anterioridad a una victoria electoral de izquierda. Estas dos condiciones están dialécticamente ligadas”*.

instancia de articulación social. Esto es, forzar de manera consciente su contradicción ícita, provocar su acción en favor de los más débiles, operar sobre sus formas materiales de existencia sin perder de vista nunca el peligro de ser cooptados, de ser adaptados, de ser subsumidos en un orden que arraiga la injusticia. Enfrentar este peligro no equivale a abandonar la lucha en el seno del Estado mismo, en el núcleo de sus instituciones. De hecho, el neoliberalismo impulsó con fervor la emergencia de “organizaciones no gubernamentales” –en nombre de desarrollar el llamado “capital social”- y promovió la “participación” para desembarazarse de las tareas que antes encaraba el Estado, para reducir costos.

En ese “como sí” tiene que conformarse un espacio para una gestión alternativa y un camino para empujar en el sentido del autogobierno popular, de la irrupción irreverente de “lo plebeyo” en la escena pública. Se trata de caminar permanentemente en esa tortuosa contradicción de *luchar contra* el Estado para eliminarlo como instancia de desigualdad y opresión, a la vez que luchar por ganar territorios *en el* Estado, que sirvan para avanzar hacia la ampliación sustantiva de la democracia como conquista popular. Se trata de rasgar, rasguñar, arrancar del Estado mismo, y no solo de la sociedad, las formas anticipatorias de nuevas relaciones sociales igualitarias y emancipadoras.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- BROWN, Michael y ERIE, Steven (1984): "Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática", en *Teoría de la burocracia estatal*, O.Oszlak (comp.), PAIDOS, Buenos Aires
- BURNHAM, Peter (1997): “Estado y mercado en la Economía Política Internacional: una crítica marxiana”, en *DOXA. Cuadernos de Ciencias Sociales*. Año, VII, Nº 16, primavera-verano 1996/97.
- CANITROT, Adolfo (1980): “La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 19, Nº 76, Buenos Aires.
- _____ (1981): “Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina 1976-1981”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 21, Nº 82, junio-setiembre, Buenos Aires.
- CARDOSO, Fernando H. (1986): “Sobre la caracterización de los regímenes autoritarios en América Latina”, en *El nuevo autoritarismo en América Latina*, Collier, D. (comp.), Fondo de Cultura Económica, México. (primera edición en inglés: 1979)
- _____ (1989), “Imperialismo y dependencia en la América Latina”, en *Economía Internacional*, René Villarreal (comp.), El Trimestre Económico Nº30, México.
- CASTILLO, José (1991): “¿Crisis de la legitimidad de lo público?”, en *Realidad Económica*, Nº103, Buenos Aires.
- COLLIER, David (1985): “El modelo burocrático autoritario: síntesis y prioridades para la investigación futura”, en *El nuevo autoritarismo en América Latina*, Collier, D. (comp.), Fondo de Cultura Económica, México.
- EVERS, Tilman (1987): *El Estado en la periferia capitalista*, Siglo XXI, México, 1ra.ed.alemán 1977, español 1979.
- GERCHUNOFF, Pablo y GUADAGNI, Alieto (1987): *Elementos para un programa de reformulación económica del Estado*, Instituto Torcuato Di Tella, Tesis, Buenos Aires.
- GRACIARENA, Jorge (1990): "Estado periférico y economía capitalista: transiciones y crisis", en *El Estado en América Latina. Teoría y Práctica*, Siglo XXI, México.
- HELLER, Hermann (1961): *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1º edición en alemán de 1934.

- HIRSCH, Joachim (2001) EL ESTADO NACIONAL DE COMPETENCIA. ESTADO, DEMOCRACIA Y POLÍTICA EN EL CAPITALISMO GLOBAL, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- HIRSCH, Joachim (1999) *Transnacionalización y renacionalización. Estado nacional, nacionalismo y conflicto de clases*, Revista HERRAMIENTA N° 10, Buenos Aires.
- HOLLOWAY, John (2002), CAMBIAR EL MUNDO SIN TOMAR EL PODER, Colección Herramienta y Universidad Autónoma de Puebla, Buenos Aires.
- HOLLOWAY, John (1991): "El Enigma al descubierto: surgimiento y caída del keynesianismo", en *Revista Relaciones*, N° 5-6, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México.
- _____ (1993): "La reforma del Estado: capital global y Estado nacional", en *DOXA*, N°9-10, Buenos Aires.
- _____ y PICCIOTTO, Sol (1980): "La teoría marxista de la crisis, del capital y del Estado", en *Estado y economía, crisis permanente del Estado capitalista*, Sociedad de Ediciones Internacionales, Bogotá.
- JESSOP, Bob (1980): "Teorías recientes sobre el Estado capitalista", en *Críticas de la Economía Política* 16/17. Historia y Teoría del Estado., Ed.El Caballito, México, julio-dic.
- MEDELLÍN TORRES, Pedro (1997): "Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 8, Julio, Caracas.
- MILIBAND, Ralph (1985): *El Estado en la sociedad capitalista* (1969), Siglo XXI, México, decimotercera edición en español.
- MISHRA, Ramesh (1989): "El Estado de Bienestar después de la crisis: los años 80 y más allá", en *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, R.Muñoz de Bustillo y otros, Alianza Editorial, Madrid.
- NAVARRO, Vicente (1990): "Production and the welfare state: the political context of reforms", mimeo, mayo.
- NEGRI, Toni (1991): "John Maynard Keynes y la teoría capitalista del Estado en el 29", en *El Cielo por asalto*, N° 2, Otoño, Buenos Aires.
- O'CONNOR, James (1981): *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona, Península.
- O' DONNELL, Guillermo (1984) *Apuntes para una Teoría del Estado*, en OSZLAK, Oscar (comp.), *TEORÍA DE LA BUROCRACIA ESTATAL*, Paidós, Buenos Aires.
- O'DONNELL, Guillermo (1985) "Las tensiones en el Estado burocrático autoritario y la cuestión de la democracia", en *El nuevo autoritarismo en América Latina*, Collier, D (comp.), Fondo de Cultura Económica, México. (primera edición en inglés: 1979)
- OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1982): "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo* N°1, Caracas. Editado también en REDES (revista del Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes) N° 4, volumen 2, setiembre de 1995, Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar (1984): *Teoría de la burocracia estatal* (compilación), Buenos Aires, Editorial Paidós.
- POULANTZAS, Nicos (1978): "Problemas actuales de la investigación marxista sobre el Estado", en *Para un análisis marxista del Estado*, Editorial Pre-Textos, Valencia.
- POULANTZAS, Nicos (1980) ESTADO, PODER Y SOCIALISMO, Siglo XXI, México.
- PRZEWORSKI, Adam y WALLERSTEIN, Michael (1988): "El capitalismo democrático en la encrucijada", en *Capitalismo y Socialdemocracia*, Alianza Universidad, Madrid.

- ROUX, Rinha, (1998), *Las razones del Manifiesto*, en ETICA Y REBELIÓN. A 150 AÑOS DEL MANIFIESTO COMUNISTA, La Jornada Ediciones, México.
- SALAMA, Pierre y MATHIAS, Gilberto (1986): *El Estado sobredesarrollado*, Editorial ERA, México.
- SALAMA, Pierre (1989): "La intervención del Estado y la legitimación en la crisis financiera: el caso de los países latinoamericanos semi-industrializados", en *Problemas de Desarrollo*, N° 78, julio-setiembre, México.
- SCHVARZER, Jorge (1983?): *La expansión económica del Estado subsidiario. 1976-1981*, Ed.CISEA, Bs.As., s/f
- _____ (1993): "Estado y clase dominante en la Argentina moderna (1880-1990)", en *El Cielo por Asalto*, año III N°5, otoño de 1993, Buenos Aires.
- TARCUS, Horacio (1992): "La crisis del Estado populista", en *Realidad Económica* N° 107, abril-mayo, Buenos Aires.
- THERBORN, Göran (1979): *¿Cómo domina la clase dominante?*, Siglo XXI, Madrid.
- THWAITES REY, Mabel y LOPEZ, Andrea (1990b): "Auge y ocaso de la intervención estatal o la difícil legitimación de la ley de la selva", en *DOXA*, Año 1, N°2, Invierno de 1990, Buenos Aires.
- THWAITES REY, Mabel y CASTILLO, José (1992): "La paradójica euforia privatizadora. Apuntes sobre la reforma del Estado en la Argentina", *América Latina Hoy* N° 2, Madrid.
- THWAITES REY, Mabel (1993a) "Las paradojas de una contradicción. Apuntes sobre el Estado y las privatizaciones", en *DOXA* N°9-10, Buenos Aires.
- _____ (1993b) "Qué Estado después del estatismo. Un análisis de la política de privatizaciones en la Argentina. (1984- 1993)". Ponencia a la IIª Conferencia Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Toluca, México.
- THWAITES REY, Mabel y LOPEZ, Andrea (2003b) *FUERA DE CONTROL. La regulación 'residual' de los servicios privatizados*, Editorial Temas, Buenos Aires.
- TORRE, Juan Carlos y GERCHUNOFF, Pablo (1988): "El papel del Estado", en *Revista IDEA*, mayo 1988, Buenos Aires
- TORRE, Juan Carlos (1998): *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Paidós, Buenos Aires.
- WALLERSTEIN, Immanuel (2003) *¿Qué significa hoy ser un movimiento anti-sistémico?*, en *OSAL* n° 9, Buenos Aires.
- WRIGHT Erik Olin (1983) *CLASE, CRISIS Y ESTADO*, Editorial Siglo XXI, Madrid.