

## ¿Qué Estado tras el experimento neoliberal?\*

Mabel Thwaites Rey

¿A qué nos referimos cuando hablamos de Estado tras los experimentos neoliberales? Pasada la ola del ajuste estructural y las políticas de reformas pro-mercado que estigmatizaron al sector público, en América Latina se ha abierto un nuevo ciclo en el que el papel estatal parece adquirir otra entidad, tanto en el plano valorativo-ideológico como en las prácticas concretas. Sin embargo, esta mutación es aún incipiente y dispareja en cada Estado nacional de la región, y todavía no se terminan de definir los soportes teóricos apropiados para leer su real significación y apuntalar políticas a futuro.

En estas páginas nos proponemos pasar revista a las lecturas sobre el papel del Estado-nación en el contexto de la globalización, y el impacto que la hegemonía neoliberal ha tenido sobre las prácticas y las concepciones desplegadas en la región en relación con las cuestiones estatal y administrativa. Finalmente, se esbozan algunas ideas sobre la necesaria transformación de los espacios de decisión y gestión públicas.

### Estado-nación y globalización

Las recientes dos décadas de apogeo mundial de la perspectiva y las políticas neoliberales se sostuvieron sobre dos ejes básicos. Uno: el profundo cuestionamiento al tamaño que el Estado-nación había adquirido y a las funciones que había desempeñado durante el predominio de las modalidades interventoras-benefactoras. Dos: la pérdida de entidad de los Estados nacionales en el contexto del mercado mundial, provocada por el proceso de “globalización”. La receta neoliberal clásica propuso, entonces, achicar el aparato estatal (vía privatizaciones y desregulaciones) y ampliar correlativamente la esfera de la “sociedad”, en su versión de economía abierta e integrada plenamente al mercado mundial. Es decir, la lectura neoliberal logró articular en un mismo discurso el factor “interno”, caracterizado por la acumulación de tensiones e insatisfacciones por el desempeño del Estado para brindar prestaciones básicas a la población enmarcada en su territorio, y el factor “externo”, resumido en la imposición de la globalización como fenómeno que connota la ineludible subordinación de las economías domésticas a las exigencias de la economía global.

Más allá de la lectura neoliberal, es indudable que el proceso de globalización capitalista de las últimas décadas constituye un cambio importante en relación con la integración del proceso productivo mundial, que impacta sobre las formas de ejercicio de soberanía estatal en cuestiones tan básicas como la reproducción material. La puja desatada entre los distintos espacios territoriales nacionales por capturar porciones cada vez más volátiles del capital global y anclarlas de manera productiva dentro de sus fronteras, lleva a Hirsch (2001) a denominar esta etapa como del “Estado competitivo” (o “Estado de competencia”). Éste es el resultado de la crisis del modelo de intervención fordista y propio de la etapa neoliberal.

Sin embargo, la integración a escala global no es una novedad: la emergencia del capitalismo como sistema mundial en el que cada parte se integra en forma diferenciada, planteó desde sus orígenes una tensión entre el aspecto general -el modo de producción capitalista dominante-, que comprende a cada uno de sus integrantes en tanto piezas de un todo complejo, y el aspecto específico de cada Estado-nación particular -las formaciones económico sociales- inserto en el mercado mundial. Como advierte Holloway (1993), la fragmentación de lo “político” en Estados nacionales es un rasgo constitutivo del capitalismo: la reproducción del capital a escala global tiene su contrapartida en la existencia de esos espacios estatales que la posibilitan.

---

Recibido: 23-08-2007. Aceptado: 28-01-2008.

\* Versión revisada del documento presentado en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, del 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007.

Para Burnham (1997), una de las más importantes características de las relaciones globales capitalistas -producto histórico de las luchas de clase que cambiaron las relaciones feudales de producción- es la constitución política, en el nivel nacional, de los Estados y el carácter global de la acumulación. “Aunque las condiciones de explotación están estandarizadas nacionalmente, los Estados soberanos, vía el mecanismo de las tasas de cambio, están interconectados internacionalmente a través de la jerarquía del sistema de precios. En el mismo sentido, la moneda mundial trasciende a la moneda nacional. Los Estados nacionales se fundan, entonces, sobre la regla de la moneda, y la ley es, al mismo tiempo, confinada a los límites impuestos por la acumulación de capital a escala mundial -como la más obvia e importante manifestación de su subordinación a la moneda mundial” (Burnham, 1997: 12). Por eso, este autor destaca que cada Estado existe 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” (Burnham, 1997: 14).

Pero también es necesario considerar que las contradicciones constitutivas que diferencian la forma en que cada economía establecida en un espacio nacional se integra en la economía mundial, se expresan al interior del Estado-nación de forma diversa. La problemática de la especificidad del Estado nacional se inscribe en esta tensión, que involucra la distinta “manera de ser” capitalista frente a la división internacional del trabajo. De ahí que los ciclos, crisis y reestructuraciones de la economía capitalista mundial, y las cambiantes formas que adopta el capital global, afecten de manera muy diferente a unos países y a otros, según sea su ubicación y desarrollo relativos e históricamente condicionados.

Comprender el límite estructural que determina la existencia de todo Estado capitalista como aparato de dominación territorialmente acotado, entonces, es un paso necesario, pero no suficiente. La nueva literatura (Brenner ...[et al], 2003; Harvey, 2007; Jessop, 2002) sobre los cambios que ha impuesto la propia dinámica del capitalismo global a la definición de los “espacios” sobre los cuales se ejerce la soberanía atribuida al Estado-nación, aporta una interesante perspectiva a incorporar en el análisis. Esta literatura referida al proceso de globalización y su impacto tempo-espacial, sin embargo, se focaliza en el análisis de los espacios estatales del centro capitalista, muy especialmente en Europa. Es así que muchos de los rasgos que son leídos como novedad histórica para el caso de los Estados nacionales europeos (en cuanto a la pérdida relativa de autonomía para fijar reglas a la acumulación capitalista en su espacio territorial, comparada con la etapa interventora-benefactora), no lo son en la periferia.

Por eso hace falta avanzar en determinaciones más concretas, en tiempo y espacio, para entender la multiplicidad de expresiones que adoptan los Estados nacionales capitalistas particulares, que no son inocuas ni irrelevantes para la práctica social y política. Porque sigue siendo en el marco de realidades específicas donde se sitúan y expresan las relaciones de fuerza que determinan formas de materialidad estatal que tienen consecuencias fundamentales sobre las condiciones y calidad de vida de los pueblos. En este plano se entrecruzan las prácticas y las lecturas que operan sobre tales prácticas, para justificar o impugnar acciones y configurar escenarios proclives a la adopción de políticas expresivas de las relaciones de fuerzas que se articulan a escala local, nacional y global. Una tensión permanente atraviesa realidades y análisis: determinar si lo novedoso reside en la configuración material o en el modo en que ésta es interpretada en cada momento histórico. Probablemente la respuesta no esté en ninguno de los dos polos, pero del modo en que se plantee la pregunta sobre lo nuevo y lo viejo, lo que cambia y lo que permanece, lo equivalente y lo distinto, se extraerán hipótesis e interpretaciones alternativas. Y la importancia de tales explicaciones no reside meramente en su coherencia lógica interna o en su solvencia académica, sino en su capacidad de dar cuenta de la realidad y de constituir sentidos comunes capaces de guiar y/o legitimar cursos de acción que puedan tener un impacto efectivo en la realidad que pretenden interpretar y modelar.

Veamos, entonces, cómo se conformaron los diferentes escenarios y lecturas en el contexto latinoamericano.

### **El debate latinoamericano**

En los años sesenta y setenta, las teorías que intentaban explicar la desigualdad entre los Estados nacionales se arraigaban en distintos fundamentos. Las teorías del desarrollo partían del supuesto de que existía un único modelo de crecimiento en etapas, que se iban superando según diversas variables cuantificables. Clasificaban así a los países conforme el estadio alcanzado en tal proceso de continuidad lineal hacia la modernidad -minimizando conflictos y contradicciones, considerada dependiente de la capacidad excluyente de cada Estado (sociedad, pueblo, élite dirigente) para producir su propio crecimiento. Las teorías de la dependencia, en cambio, explicaban la relación íntima entre el desarrollo en el centro capitalista y el subdesarrollo en la periferia, de donde el segundo era condición del primero. Para superar esta apropiación desigual de recursos materiales y simbólicos, que implicaba un constitutivo déficit de soberanía en los países periféricos, se postulaba la ruptura de los Estados (“liberación nacional”) con respecto a los mecanismos de sujeción económica y política externos (“imperialismo”)<sup>1</sup>.

Dentro de la tradición marxista, las discusiones sobre la caracterización de los modos de producción en América Latina y el carácter feudal o capitalista de sus formaciones sociales coloniales, tuvieron consecuencias no sólo académicas, sino en relación con las alternativas políticas propuestas. De la perspectiva que entendía que el régimen colonial había significado la implantación de las formas feudales en América Latina, se derivaba la necesidad económica y política de completar la revolución democrático burguesa, para lo cual se requería la conformación de alianzas políticas y sociales que llegaran al poder del Estado. Para el análisis que entendía, en cambio, el régimen colonial como expresión del capitalismo en tanto sistema mundial, la transformación requerida no podía ser otra que la socialista.

En la etapa de la globalización variaron los diagnósticos y los remedios. Se consolidó la idea de la existencia de una suerte de interconexión y paridad competitiva entre todos los Estados del orbe. Desde la visión neoliberal hegemónica, los imperativos del mercado mundial dominado por la revolución tecnológica y las finanzas, que liberó al capital de las restricciones tempo-espaciales, aparecieron como una fuerza natural irreversible e irrefrenable (Cernotto, 1998). La lectura política dominante fue que la única opción para los Estados nacionales era someterse a este movimiento de integración, abriendo y adaptando sus estructuras internas a los parámetros de la modernidad global<sup>2</sup>. De modo que las evidentes -y persistentes- diferencias entre territorios nacionales se atribuyeron a la incapacidad de algunos -y habilidad de otros- para adoptar las medidas necesarias para atraer capital y arraigarlo en inversiones dentro de sus fronteras. Para los países periféricos endeudados, el disciplinamiento a los estándares internacionales de acumulación de capital vino de la mano de las imposiciones de organismos supranacionales como el FMI y el Banco Mundial, que revistaron como una suerte de gendarmes de una lógica unívoca e imparable del capital.

En tanto el mercado mundial es presentado como una fuerza superior y naturalizada que disciplina a todos los Estados nacionales, que se ven obligados por igual -sin distinción de tamaño o poderío- a aceptar sus reglas unívocas y a competir entre sí para obtener beneficios, se diluye toda jerarquización entre espacios territoriales nacionales con distinto grado de vinculación a la economía global y también el consecuente poder relativo de cada uno. La antigua dicotomía centro-periferia, o las nociones de dependencia, subdesarrollo, imperialismo, subordinación, desigualdad estructural, etc., con sus correlatos de estrategias nacionales, quedan así vaciadas de sentido. De modo que, si el capital puede desterritorializarse casi por completo al romper barreras espaciales y temporales<sup>3</sup>, quedarían anuladas las diferencias constitutivas de cada Estado y se daría una virtual igualdad frente al capital. Más aun, las tareas del Estado quedarían reducidas a las de meras correas de transmisión casi automática de las exigencias de acumulación global.

La hegemonía de esta visión, en sus versiones neoliberales entusiastas de los beneficios de la competencia libre, coadyuvó al desarme teórico y político de los sectores populares para hacer frente a la irrupción de una estrategia fuertemente disciplinadora del capital global, en especial en América Latina. No puede dejar de señalarse que la mirada escéptica del papel estatal también incluyó a perspectivas que, aun con un signo opuesto, enfatizaron la pérdida de poder relativo de los Estados nacionales *vis a vis* el agigantado poder del “imperio” como fuerza omnicomprensiva, desterritorializada e ineludible. El debate en torno a la noción de Imperio desarrollada por Antonio Negri y Michael Hardt (2000) y su consecuente impugnación a las nociones clásicas de imperialismo y Estado-nación, se encuentra en línea con esta perspectiva<sup>4</sup>. De este modo, quedó diluido el hecho de que el Estado-nación: 1) tiene tareas importantes en la reproducción capitalista -tales como asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo en su territorio y garantizar el monopolio de la coerción-, que no han sido reemplazadas por otras instancias supra o extra nacionales (Meiksins Wood, 2004); y 2) es un espacio insustituible de reproducción del capital global y de las contradicciones, los enfrentamientos, las luchas y los antagonismos sociales, pero también lo es de la mediación, la negociación, los compromisos y los acuerdos, lo que hace a su morfología y a sus prácticas, y lo que define su historia.

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 permiten entender los movimientos globales de la relación capital-trabajo, pero no eximen de analizar cómo se materializa en concreto en cada sociedad -cómo adquiere su forma histórica-, en la medida en que está en juego la pretensión fundamental del capitalismo de ser un proyecto de reproducción social complejo. 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.

Como sostenían Mathías y Salama (1986) ya a mediados de los ochenta, 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 de manera directa 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).

Según Holloway (1993: 6), “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”. Sin embargo, el teórico irlandés 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, en consecuencia, 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 y sea afectado por ellas de modo distinto en cada coyuntura histórica. Siguiendo este razonamiento, Holloway sostiene que “los Estados nacionales compiten... para atraer a su territorio una porción de la plusvalía producida globalmente. El antagonismo entre ellos no es

expresión de la explotación de los Estados periféricos por los Estados centrales, sino que expresa la competencia -sumamente desigual- entre los Estados para atraer a sus territorios una porción de la plusvalía global. Por esta razón, todos los Estados tienen un interés en la explotación global del trabajo” (Holloway, 1993: 7).

Mathías y Salama (1986) definen la economía mundial<sup>5</sup> 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).

La noción de “integración” de los Estados en el mercado mundial, como señala Burnham, no implica que un Estado pueda escoger no estar integrado, ya que no es concebible una estrategia política de “autonomía nacional” que suponga el aislamiento. 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 marco, 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” (Burnham, 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 por la “globalización”, sino que son parte de esta crisis del todo social y que en ese escenario deben pensarse sus estrategias como espacio específico (con mayor o menor grado de autonomía y soberanía) de la determinación global.

### **Mediaciones**

El creciente papel de las instancias supranacionales y de las locales, que van adquiriendo una entidad propia tanto en la definición de metas colectivas como en la capacidad de llevar a la práctica acciones concretas, no implica, sin embargo, que el Estado nacional haya perdido irremediamente su peso relativo, interno y externo. Porque si bien no puede desconocerse que la globalización y la presión de los organismos internacionales ejercen una fuerte influencia para definir las agendas de los diferentes países, no lo hacen de modo mecánico y determinista. “Estas influencias son mediatizadas por las instituciones y por las élites responsables de los Gobiernos nacionales” (Diniz, 2004: 111). Porque, insistimos, la lógica de acumulación global del capital nunca se expresa de modo directo ni unívoco en los territorios nacionales, sino que constituye el marco material que atraviesa e interpela a las instancias de mediación territoriales nacionales.

Por ende, admitir que el Estado ha sufrido intensas mutaciones en su funcionalidad no equivale a concluir que pueda -cuando menos en un horizonte de mediano plazo- descartárselo como forma-factor central en la estructuración social (Meiksins Wood, 2004). La evidencia de la existencia de “poderes” supranacionales -que determinan aspectos sustanciales de la vida social territorialmente situada-, o de problemáticas que desbordan los límites del espacio geográfico nacional (como las medioambientales, la producción alimentaria, los derechos humanos), plantea nuevos interrogantes para el ejercicio de la democracia. También deviene un desafío teórico y empírico la emergencia de nuevas instancias regionales y locales que articulan espacios de poder diferenciados del ámbito clásico estatal-nacional. Y aquí el tema del Estado se entrelaza con un eje crucial: la definición del espacio donde pueda realizarse la

democracia en sentido amplio. Es decir, como plantea O'Donnell (2007), aquella en que la cuestión procedimental (elecciones libres y transparentes) se una inextricablemente a los aspectos sustantivos de igualdad social radical.

Gran parte de los análisis recientes señalan que el local parece ser el ámbito más propicio, por escala y características, para un despliegue más amplio de la democracia. Sin embargo, renunciar por ello a la dimensión estatal nacional como escenario para realizarla, equivale a aceptar una atomización que puede condenar a millones de personas a permanecer en la opresión y el atraso. Porque muchas teorías que impulsan la construcción de pequeñas regiones autónomas, o de Estados nacionales minúsculos, no se sostienen sobre una tendencia espontánea de la globalización ni procuran un genuino desarrollo de dichas entidades, sino que se basan en una política cuya consigna pareciera ser “divide y reinarás” (Vargas, 2005). Por eso resulta oportuno retomar un análisis del Estado-nación que sirva al propósito de enfrentar el despliegue de un poder global que textura de modo crecientemente desigual la geografía planetaria.

No puede desconocerse que la impotencia relativa de los Estados nacionales para asegurar la reproducción material al interior de sus fronteras, se vincula con el creciente poder del capital para definir cursos estratégicos a la acumulación a escala global. Esta cuestión ya la había señalado Evers (1987) a mediados de los setenta para el caso de los países periféricos. El teórico británico Ralph Miliband (1985: 148), tempranamente advertía que el capitalismo es un sistema internacional, “cuyas economías constitutivas están estrechamente relacionadas y entreteljidas. A consecuencia de esto, hasta los países capitalistas más poderosos dependen, en mayor o menor medida, de la buena voluntad y cooperación de los demás, y de lo que ha llegado a ser, no obstante profundas y perdurables rivalidades capitalistas nacionales, una ‘comunidad’ capitalista internacional interdependiente. La desaprobación que manifieste esta ‘comunidad’ por las políticas de uno de sus miembros, y la supresión de la buena voluntad y de la cooperación que pueden ser su consecuencia, evidentemente constituyen ingentes problemas para el país de que se trate”.

Pero es preciso destacar que, no obstante el imperativo global, la modalidad de inserción de cada país en el sistema internacional implica opciones políticas de tal Estado, que ponen en juego sus capacidades relativas para definir cursos de acción con grados variables de autonomía y soberanía. Para los países de América Latina, las fuertes asimetrías en el sistema de poder internacional hacen que sea bastante improbable que cualquier Estado, en forma aislada, pueda modificar el equilibrio de fuerzas a su favor de modo sostenido, poniendo así en evidencia la necesidad de definir estrategias nacionales concertadas con otras naciones de la región. Por eso, en la actual etapa de la “globalización” no se excluye, sino que se reafirma la “política del interés nacional, no en el sentido de un nacionalismo autárquico o xenófobo, sino como la capacidad de evaluación autónoma de intereses estratégicos, en busca de formas alternativas de inserción externa” (Diniz, 2004: 115).

### **Contradicciones**

El recorrido de las páginas anteriores nos permite avanzar un poco más en la reflexión sobre el Estado-nación, cuya entidad ha sido cuestionada también desde posiciones de izquierda. Para varios autores, sumamente críticos de la experiencia “estatista” de los socialismos reales, la construcción política alternativa no tiene que tener como eje central la conquista del poder del Estado, sino que debe partir de la potencialidad de las acciones colectivas que emergen de y arraigan en la sociedad para construir “otro mundo” desde su autonomía (Negri y Hardt, 2000; Holloway, 2002; Ceceña, 2002; Zibechi, 2003).

Coincidimos con Hirsch (1999) cuando, tras reconocer los límites que la etapa de “globalización” le plantea al accionar de los Estados contemporáneos, afirma que las condiciones democráticas sólo pueden desarrollarse en el marco nacional-estatal. Este autor señala que toda política nacional se encuentra, en lo referente a la nación y el Estado nacional, ante un dilema fundamental que no es fácil resolver. Porque la

cuestión es desarrollar una política democrática en el plano nacional-estatal, a la vez que se intenta trascender ese marco con una perspectiva internacionalista. Los movimientos sociales y organizaciones políticas de base nacional sólo son verdaderamente democráticos, apunta Hirsch, cuando logran desarrollar conexiones internacionales de cooperación, que contrarrestan los mecanismos nacionales-estatales de dominación y opresión, y, podemos agregar, cuando procuran eludir las determinaciones económicas supranacionales que condicionan la reproducción material interna.

En segundo lugar, si se pretende formular una crítica anclada en la historia y no puramente teórica, se debe asumir que existe una diferencia sustantiva en el hecho de cuestionar la forma de “Estado benefactor” en el momento de su auge -y pensar en superarla por una ampliación socialista de la esfera pública-, que enfrentarse a los Estados nacionales como los latinoamericanos, arrasados por las políticas neoliberales de los noventa. En este punto, la práctica ha mostrado que, cuanto peor, se está más lejos de producir una reacción libertaria a pesar de que es mucho más crítica 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 el Estado como expresivo del poder social dominante, pero entendemos que, 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 de las clases subalternas, devienen legitimadoras de un sistema que las reproduce y perpetúa como tales.

Más allá de toda crítica histórica necesaria, si entendemos que las instituciones benefactoras se materializaron como consecuencia de una respuesta impuesta al capital por las luchas de los trabajadores, no podemos dejar de dilucidar la decisiva 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, por el otro, en términos de los niveles y calidad de vida populares, constituyen conquistas acumuladas como efecto de luchas históricas. Y ésta es la principal contradicción que opera a la hora de enfrentarse críticamente a los procesos de reestructuración estatal, y la fuente de las mayores confusiones teóricas y prácticas respecto de la forma de Estado, que torna muy compleja la batalla por su “desfetichización” y superación por una forma de organización social alternativa y emancipadora.

Holloway (2002: 143-144) señala correctamente que “el hecho de que (el Estado) existe como una 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, 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”. 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 contradicción. 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, de modo abstracto y general, y más 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 desigual y excluyente del capital.

Y aquí cabe dar una vuelta de tuerca más para complejizar la contradictoriedad del Estado. Las instituciones de bienestar significaron la respuesta estatal a la activación de las clases populares en pos de que sus demandas se incluyeran en la agenda pública, es decir, fueran consideradas como cuestiones socialmente relevantes, susceptibles de respuesta estatal. Ahora bien, esta respuesta estatal 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 ingresar a la lógica de lo estatal y adquirir su peculiar dinámica. Es así que el mapa de las instituciones estatales refleja, en cada caso histórico, los “nudos de sutura” 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 (1984: 222) -evocando al Poulantzas de *Estado, poder y socialismo* (1979)-: “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”.

De aquí se desprende que el anclaje territorial de los espacios estatales nacionales le pone un marco preciso e insoslayable a los aparatos en los que se materializan las complejas relaciones de fuerzas que especifican la relación social capitalista entendida como un todo. Por eso, reconocer que la lógica de acumulación del capital a escala global constitutivamente acota los márgenes de acción de las fuerzas sociales que se sitúan en un territorio nacional dado, no significa que tales fuerzas en disputa no sean capaces de inscribirse válidamente en la materialidad del Estado y logren darle su forma, incluso transformándolo radicalmente. Y de ahí deviene su especificidad (lógica e histórica) y su aún insoslayable -y renovadamente problemático- papel como instancia de dominación y articulación de intereses en el contexto mundial.

### **Aparatos y prácticas estatales**

Asumida la vigencia histórica y teórica de la categoría Estado-nación, cabe enfocar entonces el campo específico de los aparatos y las prácticas estatales. El predominio neoliberal ha tenido un fuerte impacto en la disciplina de la administración y las políticas públicas, muy especialmente en torno a los procesos de ajuste estructural de la región. La discusión sobre el papel del Estado y la administración ha ido variando en cada etapa histórica. En los años de posguerra, en que la intervención estatal tenía una fuerte presencia en la vida social y era valorada positivamente, el eje pasaba por cómo hacer más eficaz y efectiva la labor de las agencias públicas encargadas de proveer bienes y servicios a la sociedad. La discusión se centraba en determinar si la acción estatal y sus modificaciones obedecían -y debían hacerlo- a un plan global previamente definido, o eran el producto de arreglos puntuales y sucesivos, acotados por los márgenes que a la dinámica estatal le imponían los distintos actores sociales. El debate sobre los límites y posibilidades de la planificación centralizada de la labor gubernamental *versus* la reacción incremental y azarosa a las distintas demandas planteadas a diario por la sociedad, sesgaron fuertemente las discusiones académicas y políticas entre los años cincuenta y setenta. En ambas posturas, sin embargo, lo que se priorizaba, más allá de las valoraciones que se hicieran sobre el papel del Estado y del mercado en la definición del rumbo social, era el modo de hacer más eficiente y oportuna la intervención estatal, cuya legitimidad no era cuestionada.

De manera incipiente en los años ochenta, y ya de modo pleno en los noventa, el enfoque de buena parte de la literatura administrativa y política cambió al compás de la crisis del modelo interventor-

benefactor y la emergencia del neoliberalismo. Los análisis relativos a lo que habrían de denominarse “reformas de primera generación”, ensayadas especialmente en los años noventa, partieron de la premisa de que éstas no sólo eran inevitables en esa coyuntura histórica, sino deseables por sí mismas. La visión que logró hegemonizar por más de una década las prácticas y los debates, sostuvo que las políticas de ajuste estructural, que incluyeron como instrumentos centrales la privatización, desmonopolización, descentralización y desregulación, servían para que el Estado se desprendiera de actividades onerosas y ejecutadas de manera ineficiente y, de este modo, liberara recursos a la capacidad creadora de los actores privados. El imperativo benéfico de la apertura económica se difundía como credo incuestionable. Basta revisar los artículos y libros producidos durante la década pasada, para constatar el predominio de las visiones que, partiendo de un análisis crítico de las deficiencias del modelo de Estado interventor-benefactor (en sus variantes centrales y periféricas) y las estrategias de desarrollo estadocéntricas, encontraron que la alternativa del ajuste estructural “pro-mercado” era la única -y plausible- salida. En América Latina, aun con múltiples matices, esta postura se convirtió en la predominante entre académicos, funcionarios y políticos<sup>6</sup>.

Como observa Diniz (2004: 116), “en contraste con la imagen difundida por la visión idealizada de la globalización, ésta (...) trae consecuencias altamente desorganizadoras y desestructurantes cuyo impacto político no puede ser ignorado (...). Lejos de haberse producido un orden económico mundial más integrado e inclusivo, lo que se observó fue la configuración de un sistema internacional, signado por grandes contrastes y polaridades, donde se reproducen las desigualdades entre las grandes potencias y los países periféricos, y en el que se reedita en forma aun más dramática la exclusión social”.

A contramano de las visiones optimistas, creemos que la denominada “primera generación de reformas”, que se impuso mediante recursos políticos, económicos e ideológicos, no fue inocua en términos de distribución del poder social. Porque en reemplazo del demonizado Estado no se produjo una apropiación democrática por parte de la sociedad de las funciones “cedidas”, sino la captura de amplias porciones del sector público por los grupos económicos más concentrados, locales y transnacionales, sin siquiera la contrapartida de un resguardo de control público de potencia superior o equivalente al poder transferido. Un ejemplo claro de esta disparidad lo constituye la debilidad estructural de las agencias regulatorias de los servicios públicos privatizados para garantizar prestaciones universales, de calidad y a precios razonables al conjunto de la sociedad (Thwaites Rey y López, 2005).

Tras el ajuste estructural y sus justificaciones, entonces, el debate se desplazó hacia la “segunda generación de reformas”, que refiere a la modernización y calidad de la gestión pública. Aparecieron así toda suerte de “manuales” diseñados para su implementación universal y se recomendaron recetas ingeniosas o en línea con el sentido común dominante, copiadas de los paradigmas de la gestión privada, considerada “genéticamente” superior. El auge mundial, durante los noventa, de las teorías del llamado “New Public Management” (NPM), de “la Reinención del Gobierno”, o de la “Calidad Total” -todas basadas en introducir en el sector público criterios de mercado- es un ejemplo de la apelación a instrumentos que, expuestos como propios de la “neutralidad” tecnocrática, se fundamentan en concepciones de un fuerte anclaje ideológico y político. Las teorías del NPM no son neutrales en términos de la valoración de las funciones estatales y de la relación entre la sociedad y el Estado, entre política y economía, entre el mercado y el Estado. En general, corresponden a una cosmovisión neoliberal no fragmentable, esto es: sus principios “técnicos” no son aislables e inocuos respecto de la estructura social que proponen (López, 2005).

En esa misma línea pueden leerse las recomendaciones que ya hace una década comenzó a hacer el Banco Mundial, advertido de los efectos deletéreos de las visiones minimalistas del Estado. En su *Informe sobre el desarrollo mundial* de 1997, la alta burocracia del BM volvía sobre sus pasos y adoptaba el punto de vista de que los Estados “capaces y activos” constituyen elementos clave de cualquier esfuerzo exitoso para construir modernas economías de mercado. Subrayaba así la necesidad de desarrollar la capacidad de acción de los gobiernos, y de un Estado activo y eficiente como condición

básica para superar dificultades en la búsqueda de nuevas estrategias de crecimiento e inserción mundial. Proponía, en tal sentido, una serie de reformas institucionales modernizadoras en la estructura estatal, que otorgaran previsibilidad al sector público. Sin embargo, mantenía una perspectiva en la cual el papel central del mercado y la actividad privada subordinaban toda acción estatal.

### **Acerca de la materialidad estatal**

La materialidad del Estado, esto es, su morfología concreta (cuántas oficinas tiene, cuánto personal contrata, de qué recursos dispone) y sus acciones (las políticas que define, las tareas que ejecuta, las funciones que cumple y las que ignora) dependen de tal (y variable) relación de fuerzas entre capital y trabajo, de la manera en que se expresa en el ámbito definido por un territorio. Por eso, en el seno mismo de las instituciones estatales estallan continuamente las contradicciones que anidan en la sociedad y que el Estado intenta “resolver” (“suturar”, según O’Donnell) para preservar la estructura social desigual que asegura con sus aparatos y acciones (O’Donnell, 1984).

De modo que no puede hablarse de un tamaño universalmente óptimo del Estado, ni de capacidades predeterminadas por fuera de las relaciones sociales que condicionan las metas que ha de perseguir. Si el “Estado-nación” es una realidad y un concepto complejos, el de “reforma” también lo es. Por empezar, puede esperarse muy poco de una definición de reforma en términos generales sobre lo que sería un funcionamiento “ideal” y abstracto del Estado, válido para todo tiempo y lugar. Porque cualquier planteo reformista o modernizador, y su eventual implementación, se dan en contextos determinados por la historia y la peculiar configuración de las relaciones de fuerzas sociales. Resulta estéril, por ende, proponer instrumentos “técnico-profesionales” que, supuestamente, aportarían eficiencia funcional, sin una consideración explícita de los objetivos de la acción estatal y sin referencia a las configuraciones de poder que le dan sustento. Discutir los remedios tecnocráticos sin hacer un análisis de las metas políticas equivale a perpetuar como inamovible -silenciando sus causas profundas- el esquema vigente de poder social. Porque si los objetivos del Estado no contribuyen al bienestar de la mayoría de la población, no resulta socialmente relevante que la gestión administrativa sea de “mejor” calidad.

Una propuesta transformadora genuina, lo que supone hablar de “refundación” del Estado y no de mera “reforma”, tiene que partir de una definición de cuestiones prioritarias en torno a una pregunta clave: ¿qué Estado para qué proyecto de país? No es lo mismo, por caso, concebir el espacio estatal nacional como un simple vehículo de los imperativos dominantes de la globalización, que plantear que debe conservar una función articuladora-mediadora activa en relación con el mercado mundial. No es igual sostener que el Estado debe intervenir lo menos posible en la economía y en la vida social, para dejarle libres las manos al mercado, que considerar irrenunciable la ampliación de las esferas de decisión y gestión públicas. No es equivalente considerar que el sistema político debe restringirse a articular formas de decisión en la cúspide más concentrada del poder, que proponer una participación activa del conjunto de los ciudadanos en la vida democrática. No es lo mismo promover una democracia delegativa y de pocos, que plantearse una participación social y política profundas, lo que implica replantearse la tensión entre Estado y democracia (O’Donnell, 2007). No es idéntico administrar el orden existente que impulsar la redistribución, la equidad y la emancipación sociales.

Por eso, la cuestión del Estado no es meramente “técnica”, sino profundamente política. Los aspectos técnicos, que involucran saberes especializados para definir los mejores medios para conseguir determinados fines, son muy importantes. Pero de ninguna manera pueden suplantar las opciones políticas en tanto expresión de voluntades e intereses. El problema es que toda solución “técnica”, diseñada con racionalidad supuestamente “neutra”, entraña valoraciones profundas sobre lo que se considera como bueno -fin deseado- para la sociedad, aunque no se las explicita. Entonces, no se trata de poner sobre la mesa una suerte de recetario de instrumentos técnicos, sino de definir los objetivos comunes de manera democrática y con consenso popular amplio y activo y, en función de tales metas, desplegar los mecanismos (“técnicos” y “políticos”) más apropiados para concretarlas. Esto exige, por

supuesto, la construcción de una correlación de fuerzas política que permita recrear las capacidades de los Estados nacionales periféricos para recomponer y ampliar sus márgenes de autonomía frente al mercado mundial globalizado.

### Notas

<sup>1</sup> Para un análisis exhaustivo de la teoría de la dependencia, ver Beigel (2006).

<sup>2</sup> “El abordaje de tenor economicista implica una visión determinista, ya que el orden mundial se percibe como sometido a una dinámica incontrolable, de efectos inexorables, lo que finalmente descartaría la existencia de alternativas viables” (Diniz, 2004: 111).

<sup>3</sup> “Lo que la tecnología ha posibilitado es que el capital la utilice para fluir con mayor rapidez. Pero el origen del proceso de globalización se encuentra en los requerimientos del capital para aumentar su autonomía de las relaciones que obstaculizan su mayor flexibilidad y movimiento. Una de las formas adoptadas para recomponer el proceso de acumulación de capital es modificar la relación del capital con el tiempo: la tecnología es el vehículo por el cual el capital incrementa su independencia del tiempo necesario para moverse. Con la globalización aumenta la velocidad de la rotación del capital o, lo que es lo mismo, se reduce el tiempo de rotación del capital de tres maneras: se reduce el tiempo de trabajo, el tiempo de producción y el tiempo de circulación del capital” (Cernotto, 1998: 4).

<sup>4</sup> Al respecto, ver las críticas de Meiksins Wood (2004) y Borón (2002).

<sup>5</sup> Wallerstein (1999: 489), por su parte, esboza su concepción de sistema mundial (*world-system analysis*) como un: “sistema social, un sistema que posee límites, estructuras, grupos, miembros, reglas de legitimación, y coherencia. Su vida resulta de las fuerzas conflictivas que lo mantienen unido por tensión y lo desgarran en la medida en que cada uno de los grupos busca eternamente remodelarlo para su beneficio. Tiene las características de un organismo, en cuanto a que tiene un tiempo de vida durante el cual sus características cambian en algunos aspectos y permanecen estables en otros”.

<sup>6</sup> Basta un ejemplo: “En un modelo de desarrollo económico centrado en los mercados, la primera misión del Estado y de sus Administraciones públicas es hacer posible el funcionamiento eficiente de los mercados mediante la creación del tejido institucional necesario para ello. Lo importante es aclarar y priorizar el mínimo institucional necesario para despegar en el nuevo modelo de desarrollo. Este viene representado, a nuestro modo de ver, por la garantía de la seguridad personal, familiar, de los derechos de propiedad y del cumplimiento de los contratos; por la garantía de la estabilidad y disciplina macroeconómica y fiscal” (Prats i Català, 1998).

### Bibliografía

Assadourian, Carlos ...[et al] (1973), *Modos de producción en América Latina*, México, Siglo XXI (Cuadernos de Pasado y Presente; N° 40).

Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington, Banco Mundial.

Beigel, Fernanda (2006), “Vida, muerte y resurrección de las ‘teorías de la dependencia’”, en *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*, VV. AA., Buenos Aires, CLACSO.

Borón, Atilio (2002), *Imperio e imperialismo*, Buenos Aires, CLACSO.

Brenner, Neil; Jessop, Bob; Jones, Martin; y Macleod, Gordon (eds.) (2003), *State/Space: a Reader*, Oxford, Blackwell Publishing.

Burnham, Peter (1997), “Estado y mercado en la economía política internacional: una crítica marxiana”, en *Doxa: Cuadernos de Ciencias Sociales*, Año 7 N° 16, Buenos Aires, Primavera-Verano.

Cecea, Ana Esther (2002), “Estrategias de dominación y planos de construcción de la hegemonía mundial”, en *La globalización económico-financiera: su impacto en América Latina*, Julio Gambina (comp.), Buenos Aires, CLACSO.

Cernotto, Diana (1998), *Globalización: Estado, trabajo y capital*, Córdoba, mimeo.

- Diniz, Eli (2004), "Reforma del Estado, gobernabilidad y sostenibilidad de la democracia", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, N° 16, Barcelona.
- Evers, Tilman (1987), *El Estado en la periferia capitalista*, México, Siglo XXI.
- Harvey, David (2005), *A Brief History of Neoliberalism*, New York, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Espacios del capital: hacia una geografía crítica*, Madrid, Akal.
- Hirsch, Joachim (1999), "Transnacionalización y renacionalización: Estado nacional, nacionalismo y conflicto de clases", en *Herramienta: Revista de Debate y Crítica Marxista*, N° 10, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2001), *El Estado nacional de competencia: Estado, democracia y política en el capitalismo global*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Holloway, John (1993), "La reforma del Estado: capital global y Estado nacional", en *Doxa: Cuadernos de Ciencias Sociales*, Nos. 9-10, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2002), *Cambiar el mundo sin tomar el poder*, Buenos Aires, Ediciones Herramienta; Universidad Autónoma de Puebla.
- Jessop, Bob (2002), *The Future of the Capitalist State*, Cambridge, Polity Press.
- López, Andrea (2005), "Los fundamentos de la nueva gestión pública", en *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas: derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Mabel Thwaites Rey y Andrea López (eds.), Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Meiksins Wood, Ellen (2004), "Imperio capitalista y Estado nación: ¿un nuevo imperialismo norteamericano?", traducción de Victoria Rouge del artículo publicado en *Against the Current*, Vol. 18 N° 106, Detroit, September-October, 2003, con el título "Capitalist Empire and the Nation State".
- Miliband, Ralph (1985), *El Estado en la sociedad capitalista*, México, Siglo XXI. 13. ed.
- Negri, Antonio y Hardt, Michael (2000), *Imperio*, Buenos Aires, Paidós.
- \_\_\_\_\_ (2002), "La multitud contra el imperio", en *Revista OSAL*, N° 7, Buenos Aires, junio.
- O'Donnell, Guillermo (1984), "Apuntes para una teoría del Estado", en *Teoría de la burocracia estatal*, Oscar Oszlak (comp.), Buenos Aires, Paidós.
- \_\_\_\_\_ (2007), "Notas sobre el Estado", documento presentado en el Seminario de la Universidad Nacional de General San Martín. Escuela de Política y Gobierno. Centro de Investigaciones sobre el Estado y la Democracia en América Latina, Buenos Aires, 9 de mayo.
- Poulantzas, N. (1979), *Estado, poder y socialismo*, Madrid, Siglo XXI.
- Prats i Català, Joan (1998), "Administración pública y desarrollo en América Latina: un enfoque neoinstitucionalista", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 11, Caracas, junio.
- Mathías, Gilberto y Salama, Pierre (1986), *El Estado sobredesarrollado*, México, Ediciones Era.
- Thwaites Rey, Mabel (1993), "Las paradojas de una contradicción: apuntes sobre el Estado y las privatizaciones", en *Doxa: Cuadernos de Ciencias Sociales*, Nos. 9-10, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2004), *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (eds.) (2005), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas: derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Vargas, Martha C. (2005), "Globalización, desarrollo regional y atomización del Estado nación", Bogotá, Universidad de Los Andes. Tesis de la Maestría en Planificación y Administración del Desarrollo Regional.
- Wallerstein, Immanuel (1999), *Impensar las ciencias sociales*, México, Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_ (2003), "¿Qué significa hoy ser un movimiento anti-sistémico?", en *Revista OSAL*, N° 9, Buenos Aires.
- Zibechi, Raúl (2003), *Genealogía de la revuelta*, La Plata, Letra Libre.