

LAS PARADOJAS DE UNA CONTRADICCIÓN **Apuntes sobre el Estado y las privatizaciones** ***

*...La vergüenza de haber sido
y el dolor de ya no ser...
Gardel y Lepera*

Por Mabel Thwaites Rey

El proceso de reestructuración estatal y privatizaciones impulsado por el gobierno justicialista a partir de mediados de 1989 significa una verdadera estrategia de transformación profunda de la relación Estado/sociedad y de los vínculos entre los distintos grupos, clases y actores sociales configurados durante largas décadas en la Argentina, y constituye la culminación de tendencias estructurales gestadas durante muchos años en tensión con las crisis y mutaciones del mercado internacional¹.

Frente a semejante transformación de la forma Estado-nación surge inmediatamente la pregunta de cómo analizarla desde una perspectiva crítica que, a la par de dar cuenta del sentido global de una reestructuración que implica una redefinición de la relación *Capital-Trabajo-Estado*, pueda identificar los núcleos a partir de los cuales intentar respuestas alternativas.

Los análisis más frecuentes parten de considerar a las privatizaciones como el mero traspaso de bienes públicos a particulares, por lo que se limitan a considerar las cuestiones "técnicas" de los procesos. Aparecen así apegados a una lógica que da por supuesta la necesidad de privatizar, ya sea como algo intrínsecamente bueno -como en las posiciones liberales más dogmáticas-, o como inevitable tras el quiebre mundial del Estado benefactor y de su versión nacional-populista en la periferia, en la perspectiva del moderno "pragmatismo". Se trata entonces de saber si se aplicaron bien o mal los principios de una virtual "teoría privatizadora" mundialmente difundida y de evaluar los resultados en consecuencia. Estos enfoques asumen la necesidad de transformar el Estado en crisis, su tamaño y funciones, para adecuarlos a la nueva etapa de acumulación de capital y la de reinstalar la lógica del mercado como panacea universal. Desde perspectivas opuestas, en cambio, se suele rechazar de plano a las privatizaciones, a partir de defender las modalidades de intervención estatal preexistentes, asumiendo sus características en forma reificada.

El análisis que se intenta en estas páginas, en cambio, apunta a dilucidar algunas cuestiones en dos niveles. Por una parte, se trata de comprender el sentido de la redefinición de la relación Estado-sociedad que tiene a las privatizaciones como uno

* Agradezco especialmente a Ana Dinerstein y a José Castillo, con quienes discutí largamente varias de las ideas vertidas en estas páginas, dejándolos a salvo de cualquier responsabilidad sobre el resultado final de tan interesante intercambio.

**Publicado en DOXA, N° 9-10, primavera-verano 1993-1994, Buenos Aires

¹ En efecto, en menos de cuatro años se privatizaron la empresa de aeronavegación, los teléfonos, mil kilómetros de la red vial, la generación y distribución de electricidad, la distribución y el transporte del gas, la red de distribución de agua y sistema cloacal, cuatro empresas petroquímicas, dos ramales y dos líneas de ferrocarriles, tres elevadores terminales de puertos, dos aceras, tres fábricas militares, una empresa carboquímica, el mercado de hacienda, dos canales de televisión, un hipódromo y un hotel; se concesionaron 59 áreas marginales de la Secretaría de Combustibles y se celebraron contratos de explotación en 8 áreas centrales. Al cabo de este proceso quedaron consolidados unos pocos grupos económicos que concentraron la mayor parte de las privatizaciones y, por ende, acrecentaron e hicieron ostensible su poder social.(Thwaites Rey, 1993)

de sus aspectos más visibles -pero no único- y a encontrar aquellos elementos que permitan entenderlas a partir de enfocar el proceso global de redefinición de la relación *Capital-Trabajo-Estado* a nivel mundial. Porque las privatizaciones no son una simple técnica sino que constituyen parte de una estrategia político-económica que resitúa las bases de la dominación social y define nuevas formas de legitimación-deslegitimación estatal. Por tanto, para ubicar términos tales como privatización, desregulación, desestatización y comprender las consecuencias que su conjugación trae para las condiciones de vida de los distintos sectores sociales es preciso remitirse a formulaciones más abarcativas sobre el destino del Estado nación como orden capaz de reproducir la relación social capitalista, la "racionalidad" del capital, y la territorialidad del trabajo, por mencionar algunas.

En un segundo nivel se procura rastrear aquellas cuestiones teórico-políticas que están en la base de las muchas veces ambiguas y dificultosas posiciones de los sectores progresistas frente al Estado "realmente existente" y a la posibilidad de superación por un orden social más justo. Así, se trata de dar cuenta de la dimensión contradictoria del modelo interventor benefactor en crisis, con el propósito de encontrar algunas pistas para entender el sentido que deberán tener las opciones progresistas de cara al próximo siglo.

I- LA RELACION CAPITAL-TRABAJO-ESTADO

1- Capital global, Estado Nación y "racionalidad" capitalista

En el trabajo que se incluye en esta edición de DOXA, Holloway (1993) realiza un interesante aporte para pensar la lógica del capital global, en una época en que asume principalmente su forma más líquida -financiera-, fluyendo libremente y sin ataduras espaciales a aquellos lugares donde se asegura mejor su valorización y a los Estados compitiendo por "atrapar" porciones significativas de ese capital al interior de sus espacios territoriales nacionales. Justamente uno de los elementos que especifican la crisis del Estado nación es la dificultad creciente para retener capital líquido que se convierta en productivo y, de este modo, pueda reproducir socialmente al conjunto de la sociedad que capitalista.

En tanto el capitalismo es un modo específico de organización social de la producción, 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 varían con cambios en la estructura económica sino también con cambios en el balance de fuerzas políticas" (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 apropiadas de representación y legislación.

Puede decirse que el proceso de reforma estatal encarado en la Argentina a partir de 1989 -del que las privatizaciones constituyen una parte significativa- tuvo -y

tiene- el claro sentido de tornar funcionales las estructuras estatales para las nuevas formas de acumulación exigidas por la reestructuración del capital global, en el contexto de una correlación de fuerzas desfavorable a las clases subalternas que se busca profundizar "definitivamente". El viejo andamiaje, creado para un modelo de acumulación superado, entorpecía los requerimientos de valorización y circulación capitalista prevalecientes. Es así que las *privatizaciones* de empresas públicas se están haciendo con el objetivo primordial de obtener los recursos necesarios para satisfacer la deuda externa e interna², y con la hipótesis de que, como expresión del profundo ajuste estructural significan una importante señal hacia el mercado mundial para atraer capitales. Desde este ángulo, podrían explicarse como intentos del Estado nación de hacerse más atractivo para atraer y capturar el capital que circula por el mundo en su volátil forma financiera. Ello estaría indicando como los Estados nación buscan retener al capital dentro de sus fronteras, porque en tanto momento de las relaciones sociales capitalistas necesitan reproducir a la sociedad en su conjunto -o al fragmento encerrado en el territorio del Estado nación- *qua* capitalista. De este modo, las privatizaciones constituyen oportunidades de negocios de rentabilidad segura en un momento de difícil valorización productiva del capital, por lo que representan el reparto de las principales áreas entre los capitales concentrados que operan en el territorio nacional -tanto de origen "nacional" como transnacional-, sin ninguna otra lógica que la valorización rentable y el mínimo riesgo, cual es la tónica de los tiempos.

Desde esa perspectiva, la venta de las empresas públicas como forma de "hacerse atractivos" aparece así como un imperativo ineludible en la actualidad y, medida en términos de competencia inter-estatal por el inasible capital, adquiere su racionalidad. Es más, esta visión es la que generalmente se explicita desde los intereses dominantes expresados en la conducción del Estado para justificar la opción privatizadora. Por su parte, los organismos financieros internacionales vienen impulsando masiva e indiscriminadamente esta solución porque, al tornarse cada vez más difíciles las oportunidades de aumentar la ganancia capitalista en la producción, el refugio en las actividades con altas tasas de rentabilidad asegurada de los sectores públicos resulta una salida atractiva. Además, al existir una mayor competencia de ofertas de empresas estatales en todo el mundo se logra maximizar la posibilidad de obtención de beneficios para el capital, por disminución de los precios de venta en un contexto de sobre-oferta. De este modo, las mejores porciones del aparato estatal desmantelado parecerían ser los principales -sino los únicos- espacios de valorización que pueden ofrecer los Estados nación periféricos como el argentino³. Porque otras actividades productivas requieren de un sinnúmero de condiciones que no resultan fácilmente garantizables en la periferia, lo que reduce su confiabilidad para el capital.

Aceptar la imposición de la economía mundial constituida -a través de la apertura total a las demandas de acumulación a escala mundial- como se plantea el gobierno argentino, pareciera adscribirse a una "lógica moderna" que políticamente acepta -y lo hace explícito- la alta velocidad de rotación del capital. Es así que en la demanda "aperturista" se suman segmentos de los capitales más concentrados que operan en el país, que también quieren hacer "circular" su capital en busca de negocios de mayor rentabilidad. Para ello resulta funcional dismantelar un Estado que, por otra parte, acapare recursos que puedan ser -potencialmente- manipulados a discreción por los gobernantes de turno. Por eso se trata, más bien, de asumir en forma directa y con escasa o nula mediación las porciones del viejo aparato estatal útiles para la nueva

² - La deuda interna se define aquí no solo en el sentido de financiamiento del Banco Central vía bonos, sino pensando también en las deudas acumuladas con los contratistas de las empresas públicas durante la hiperinflación.

³ - La otra posibilidad de valorización estaría dada por la utilización de mano de obra barata.

estrategia⁴ -vía privatizaciones-, y de influir o manejar directamente los resortes clave de la estructura estatal. Entonces, no hay lógica como "capitalista colectivo ideal" -en el sentido en que utilizan el término Altvater (1977) y los derivacionistas-, medida en términos de Estado nación -periférico en este caso-, que pueda sobreponerse a los imperativos de la acumulación a escala mundial.

Partiendo del capital GLOBAL se puede descubrir la "racionalidad" de los capitalistas de un Estado nación moviendo su capital libremente allí donde convenga. Como dice Holloway (1993), el capital no tiene patria ni bandera. Desde esa perspectiva, la idea del Estado como "capitalista colectivo en idea" perdería el requisito (¿sustantivo?) de la territorialidad. Entonces, puede entenderse porqué los capitalistas no invierten en forma genuina en un territorio nacional periférico -aunque vivan en él-, buscando valorizar su capital "inmovilizado" y creando así puestos de trabajo que posibiliten la reproducción material de las clases subalternas y sentando las bases para una completa socialización capitalista, y en cambio tiendan a competir por lograr mejores condiciones individuales de valorización en otros territorios. Porque no son los "capitalistas" sino el CAPITAL el que gobierna el proceso e imprime su carácter a las decisiones de los capitalistas individuales más allá de toda otra consideración. La consecuencia principal es que al Estado nación le resulta difícil garantizar la reproducción de la relación social capitalista en su espacio territorial, en la medida en que los capitales individuales adquieren poder como para capturar al aparato estatal para ponerlo al servicio de la valorización que les es individualmente mas conveniente a escala mundial -hoy principalmente financiera-, con independencia de una reproducción social, sostenida y a largo plazo, al interior del Estado nación.

En la medida en que prima la valorización financiera, el requerimiento es hacer "líquido" el capital y no inmovilizarlo en la producción de rentabilidad incierta. Esta tendencia, que se viene profundizando desde mediados de los setenta, conlleva la desinversión productiva, la consecuente desindustrialización y con ella la pérdida de poder relativo de los trabajadores, de sus organizaciones sindicales y de las instituciones estatales sostenedoras del "compromiso" estatal de socialización de la fuerza de trabajo. En América Latina en general, y en la Argentina en particular, esta tendencia se fue desarrollando paulatinamente, a partir del quiebre violento producido por la dictadura militar, que tuvo como objetivo primordial cambiar radicalmente las bases mismas del modelo económico social preexistente ya en crisis. La estructura estatal, a partir de entonces, sirvió para la valorización individual de algunos pocos grandes grupos que acrecentaron su poder relativo. Esto se produjo utilizando la capacidad económica del Estado -conformada por el conjunto de la sociedad a través del sistema impositivo-, en favor de esos pocos grupos concentrados mediante múltiples formas de contratos y subsidios, que terminaron comprometiendo las finanzas públicas y derivaron en una crisis fiscal sin precedentes. Cuando el proceso de succión quedó concluido y sobrevino la explosión de la crisis ante la incapacidad de hacer frente al endeudamiento externo, la solución reclamada por los acreedores, es decir, el canje de deuda por activos públicos devino como el corolario "natural" e insoslayable.

La "racionalidad" de los capitalistas nativos -que logró imprimirse con claridad en la conducción estatal- indicaba la necesidad de desprenderse de un aparato estatal -productivo y de servicios- al que era imposible sostener y, por lo tanto, se tornaba completamente disfuncional. La solución mas adecuada consistía en dividirlo en porciones capturables y manejarlo en forma directa. De este modo, se solucionaban varias

⁴ - Por ejemplo, resulta significativo el interés que varios grupos económicos locales han demostrado por sectores como las industrias telefónica, gasífera y eléctrica, el sector vial y el área petrolera, y la competencia desatada, o la constitución de alianzas estratégicas entre ellos para participar en estos negocios rentables.

cuestiones. Por una parte, se enviaban señales claras hacia el mercado mundial para atraer capitales (Thwaites Rey, 1993a, 1993b) y, por la otra, se eliminaba la mediación estatal -donde la necesidad de mantener la apariencia de "neutralidad" legitimante tiene el costo de introducir, aún parcialmente, otros elementos referidos al "bien común", e incorporar a otros actores sociales con demandas y capacidad de negociación- para decidir sobre el cómo, cuándo y en qué invertir y, sobre todo, a qué precio se deben prestar los servicios y vender los productos. Baste analizar en la Argentina la coincidencia entre los antiguos contratistas del Estado y los actuales propietarios de las ex-empresas estatales, asociados a capitales trasnacionales, para tener idea de lo que está sucediendo. Y ello se hace aún más evidente si se toma en cuenta la debilidad con que el Estado reformado se propone regular las actividades privatizadas, a través de entes que, lejos de proponerse preservar el interés -general- de los usuarios entendidos como ciudadanos con derechos, se plantean como, a lo sumo, una instancia de mediación entre los intereses sociales -de los usuarios- y los privados -los prestadores-.

2- La economía mundial y el Estado Nación periférico

Es muy interesante el aporte de Holloway (1993) en torno a disolver categorías y entender que la particularidad de los Estados tiene que ver con las formas de "captura" del capital. Pero para salir de la lógica del capital que él critica, es preciso especificar la relación contradictoria, históricamente variable de la relación Capital-Trabajo. Las tendencias mundiales nos permiten entender los movimientos globales de esa relación, 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-, 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" (1986: 43/44).

Por su parte, Holloway (1993) 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". 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 (1993) 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".

Mathías y Salama, por su parte, 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" (1986: 41).

Entender el capitalismo como sistema mundial, entonces, apunta a marcar la diferencia constitutiva de los Estados nación, sus características específicas, condicionamientos y potencialidades. No son capitalismos "en carrera" sino capitalismos constitutivamente distintos. Pero en tanto que capitalismos, no deja de ser pertinente analizar como se expresa en ellos la relación 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.

3- La reproducción social y la racionalidad del Estado

Desde algunos análisis críticos se pretende impugnar el proceso privatizador a partir de cuestionar la falta de espíritu schumpeteriano de la burguesía argentina y la escasa predisposición a invertir, como signos de su escasa racionalidad y miopía. Se les dice: en el primer mundo los capitalistas dejan que el Estado opere como "capitalista colectivo" y piense más allá de las narices de corto plazo de los capitales individuales, por eso invierten en investigación, en educación, en salud, en capital humano, etc., etc. Esa es la única manera de crecer en forma seria -y, cabe agregar, capitalista-. Pero, ¿por qué los capitalistas argentinos son tan necios que no entienden la lección que buenamente se pretende impartirles?. Porque hay otro elemento a tener en cuenta. La lógica del desarrollo capitalista está signada por la lucha de clases, concepto que lejos de ser abstracto es absolutamente concreto y real. Porque si bien es cierto que bajo el capitalismo es preciso tener en cuenta la lógica del capital y sus tendencias de acumulación, estas no son autónomas -es decir que lo económico no tiene una dinámica propia e ineluctable- sino que está imbricada en el proceso de lucha por la extracción de plusvalor. Y si bien esta lucha tiene una dimensión internacional, la especificación nacional habla de un espacio territorial donde el capital arraiga, genera la posibilidad de venta de la fuerza de trabajo y la extracción de plusvalía, y requiere del espacio estatal para delimitar lo social capitalista.

Es posible analizar las privatizaciones a partir la lógica de acumulación del capital; se puede entender su movimiento internacional y su estructura nacional y llegar a explicar porqué hay "racionalidad" capitalista en términos de los capitales dominantes. Desde este ángulo, la adecuación del aparato estatal a los requerimientos de la competencia por "atrapar" el capital global resulta "racional". Pero en la medida en que el Estado nación no depende sólo de la reproducción del capital mundial sino de la reproducción del capitalismo dentro de sus fronteras, la pregunta es qué pasa con el proyecto de reproducción social. Porque el capitalismo también constituye un orden social que precisa validarse. A partir de la reproducción material intenta -y muchas veces logra- legitimarse integrando al conjunto en una estructura jerarquizada. El Estado tiene la función de sostener ese orden, de organizarlo y darle sentido. Cuando el capitalismo en tanto orden económico-social no logra socializar al conjunto de la población de un territorio dado se producen quiebres en el Estado nación como instancia articuladora: sobrevienen crisis políticas, económicas, sociales, ideológicas, culturales.

Si los Estados nación tienen como misión capturar el capital global para reproducir a la sociedad, habría que preguntarse de dónde sale su racionalidad (o irracionalidad, si es que cabe) -como capitalista colectivo o como capitales parciales- para lograr que esa captura se produzca. Y aquí aparecen la clásicas cuestiones de la relación clase dominante/Estado y del carácter periférico o central del espacio de valorización capitalista nacional determinado históricamente. Entonces, cuando se dice que un Estado (o una clase dominante) no se comporta con "racionalidad capitalista" suele olvidarse la peculiaridad del espacio nacional periférico -que es el lugar donde operan los capitalistas individuales en tanto parte de la relación social capitalista- en la valorización del capital mundial, y la correlación de fuerzas que se expresa en cada sociedad en los distintos momentos históricos.

Son los sectores dominantes -"internos" y "externos" (Evers, 1977)-, en tanto que capitalistas, los que logran imprimir su racionalidad a la gestión -y morfología- de lo estatal. Y ello no se establece en función de un parámetro "ideal" de lo que debería ser un "capitalista colectivo en idea" que piense la totalidad más allá de lo inmediato, sino que tiene que ver con la dinámica de la lucha de clases. Porque la percepción de las tareas a cargo del Estado referidas a la socialización de la fuerza de trabajo está

directamente relacionada con la correlación de fuerzas que está en la raíz misma de la forma de acumulación, incluidos sus procedimientos técnicos. Como proyecto de reproducción social acotado en un espacio físico -lo que implica formas de convivencia- es en esa lucha, en esa correlación que se definen los límites de la reproducción social "racional" para el capital. Está claro que el capital no tiene patria, que fluye incesantemente hacia donde obtiene mejores condiciones de reproducción. Pero también es cierto que no puede entenderse la categoría capital sin la categoría Estado -como derivación lógica, pero fundamentalmente como categoría histórica específica-, porque es precisamente a partir de la garantía estatal -acotada en un espacio territorial- que puede extraerse el plusvalor. Economía y política, entonces, son ambas partes de una unidad: la relación social capitalista (Holloway y Picciotto, 1980). Y 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 opuestos: los capitalistas por obtener mayores cuotas de plusvalor y los trabajadores por defender sus condiciones de vida. 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.

En la Argentina, la lucha de clases se especificó en un proceso violento de reestructuración productiva y social que modificó radicalmente la correlación de fuerzas sociales a favor de los intereses dominantes. Esa violencia operó tanto en un nivel físico y directo mediante la represión en la etapa dictatorial, cuanto en la forma de "terror económico" expresada con crudeza y radicalidad en los procesos hiperinflacionarios, fundamentalmente de la etapa democrática. Ambas dimensiones del "miedo" al exterminio han operado como la base material sustantiva para comprender el posicionamiento relativo de las distintas clases y fracciones subalternas, y constituyen el punto de partida para entender las complejas formas de constitución de los imaginarios políticos que otorgan legitimación al orden existente (Thwaites Rey y López, 1990). Entonces, la manera en que se expresa la extracción de plusvalor y se organiza la sociedad no depende de la miopía o sapiencia del capital, sino de las correlaciones de fuerzas históricas que sitúan la relación capital-trabajo.

Porque es preciso tener en cuenta que la "racionalidad" capitalista implicada en el Estado como "capitalista colectivo ideal" -lo que supone asumir la reproducción de ambos polos de la relación social capitalista (capital y trabajo)-, no puede ser explicada solamente como producto directo de las necesidades del CAPITAL, sino que debe ser entendida como el resultado de la lucha y de la fortaleza o debilidad relativas del polo del trabajo para imponer los límites de su propia reproducción como clase. Y aquí se advierte la paradoja de que es precisamente la fuerza del trabajo (Holloway, 1991) la que compele al capital a garantizar su reproducción, la que otorga "racionalidad" al Estado capitalista como proyecto de reproducción social y provee los elementos, simultáneamente, para la pervivencia del sistema a través de su legitimación. Este elemento de contradicción es el que está en la base de innumerables confusiones teóricas y prácticas al analizar la naturaleza del Estado y al enfrentarse en la lucha a los poderes dominantes.

UN PARENTESIS: El carácter territorial del trabajo

Si bien el capital circula mundialmente y adopta la forma más rentable según las épocas, ello no quiere decir que sea una esencia metafísica, sino que se encarna en relaciones sociales precisas: son los CAPITALISTAS frente a LOS TRABAJADORES los que materializan la relación básica CAPITAL-TRABAJO, que toma cuerpo en espacios físicos acotados. Porque la dimensión de lo estatal es la que garantiza las condiciones de posibilidad de esa relación a través de los aparatos que aseguran la coerción externa al proceso de trabajo y permiten la legitimación del sistema capitalista.

Aquí aparece un punto central: mientras el capital puede circular libremente y sin fronteras, el trabajo -los trabajadores- está primordialmente anclado al territorio. La posibilidad de seguir el movimiento del capital es, aunque teóricamente posible, necesariamente acotada. Países como EEUU se han caracterizado por una alta movilidad territorial de los trabajadores -especialmente en algunos segmentos- entre distintos Estados federales. En otra dimensión, las tendencias migratorias de los países del sur empobrecido a los desarrollados del norte podrían estar indicando una fuerte tendencia también a la circulación del trabajo en pos del capital, y por ende de la posibilidad de vender la fuerza de trabajo en mercados donde arraiga el capital. Pero este es un ejemplo extremo y necesariamente acotado, que además plantea cuestiones cruciales para la existencia social. Los desgarramientos en las comunidades emigrantes y la conflictividad explosiva en las sociedades "receptoras" son aspectos insoslayables a la hora de analizar esta cuestión. Porque la dimensión territorial del trabajo humano arraiga en un entramado en el que la historia, las costumbres, el "sentido común", la memoria colectiva, confluyen en una miríada de factores que especifican la relación de explotación-dominación. Ninguna inmigración se ha producido, entonces, sin constituir un fuerte impacto en este entramado social y sin producir una rearticulación cargada de nuevas significaciones. La potencialidad conflictiva de las migraciones se nutre, en la actualidad, de la básica dificultad del capital de generar las condiciones de reproducción para cada vez mas amplias porciones de la población mundial, incluida la que vive en sociedades "centrales".

El crecimiento xenofóbico⁵, el odio hacia el extranjero inmigrante que compite por los cada vez mas escasos puestos de trabajo supone una regresión hacia la fetichización de lo territorial-nacional como componente sustantivo de la identidad, por encima de otros clivajes. Frente a ello, la mayor dificultad consiste en lograr oponer un referente común internacionalista que se haga cargo de la densidad de problemas comunes que se le plantean a los trabajadores para enfrentar la lógica del capital global. La opción de "frente común internacional" parece ser uno de los componentes más destacados de las propuestas del movimiento obrero europeo para responder a las exigencias del presente, caracterizado por la reducción sistemática e irrefrenable de

⁵ - Si bien los casos mas resonantes de xenofobia se están registrando en los países europeos desarrollados, como Alemania, Francia e Italia, especialmente, la Argentina no está exenta de importantes componentes de este tipo. El reciente debate en torno a la inmigración de trabajadores de países limítrofes, especialmente paraguayos, bolivianos y brasileños mostró la complejidad y gravedad del problema. Las reacciones defensivas de las centrales de trabajadores, y las declaraciones de algunos funcionarios públicos pusieron la alerta roja en torno a una cuestión por mucho tiempo minimizada en una sociedad con baja densidad de población y fuerte tradición inmigratoria.

puestos de trabajo por las tendencias del desarrollo tecnológico. Frente al capital global, entonces, el "internacionalismo proletario" se reactualiza, ya no como consigna decimonónica sino como alternativa defensiva realista en las postrimerías del siglo veinte. Paradójicamente, son los partidos y centrales obreras socialdemócratas -y no los trotskistas- las que actualizan la discusión de estas cuestiones. Respecto a Estados periféricos como los latinoamericanos, la reflexión en torno a salidas "internacionalistas" para el movimiento obrero merece otro tipo de consideraciones cuya profundidad excede el propósito de estas páginas.

En otro orden, quizás sea posible hablar con Holloway, hipotéticamente o en términos muy abstractos, de la "sociedad total" recortada artificialmente por el Estado nación, y aceptar la universalidad de la relación capital-trabajo (¡proletarios del mundo, uníos!!). Pero el recorte configura los términos de la relación en un marco que es atravesado por otras múltiples y específicas determinaciones (historia, cultura, creencias, imaginarios colectivos, etc.) que generan variadas demandas (movimientos sociales) y que dan forma al espacio de lo público, que es lo que trasciende la esfera individual, lo que se proyecta hacia afuera y puede afectar a los demás. El nivel de heterogeneidad social que requiere de síntesis integradoras, por su parte, marca las diferencias de textura entre las distintas sociedades acotadas en los espacios territoriales de los Estados nación y pone los márgenes a la posibilidad de actuación estatal como expresión del interés general.

En este horizonte de complejidad y conflictividad, otra posibilidad sería pensar que se están gestando, sobre la crisis de la forma Estado nación para sostener su pretensión de integración y coerción de una población delimitada espacialmente en términos históricos, nuevas formas de articulación política, económica y social mas acotadas, menos inclusivas. Ejemplo de ello podrían ser el renacimiento de los nacionalismos en espacios productivos territorialmente limitados, como salida económico-social de la Europa del Este, o las tendencias separatistas del sur rico de Brasil. Porque si el Estado nación no puede garantizar la reproducción básica porque no logra "seducir" al capital para que se convierta en productivo y por ende tampoco puede diseñar una estrategia de socialización colectiva, no es impensable que puedan emerger otras formas de articulación o desarticulación social distintas al antiguo molde estatal nacional. Cabe recordar, finalmente, que esta capacidad de "seducción" también está históricamente sobredeterminada.

4- Reestructuración, chantaje y fetichización capitalista

En la actual reestructuración del capital mundial y al interior del Estado nación periférico las políticas de reforma y privatizaciones también significan un avance sobre las conquistas históricas de las clases subalternas que lograron cristalizar en instituciones estatales, porque resultan disfuncionales para la estrategia de acumulación. Para legitimarlas se apela a la forma mas usual del chantaje capitalista: la decisión sobre cuanto, como y en donde invertir, que es crucial respecto a la posibilidad de reproducción de la fuerza de trabajo. Es entonces lógico que desde la sociedad capitalista surja como obvia la necesidad de proteger al capital y aceptar sus condiciones.

Pero en la medida en que el chantaje se convierta en una rueda sin fin que cada vez quiera más, y para lograrlo perguene la expulsión sistemática de millones de personas para que "aprendan la lección", se advierte, como tendencia, la puesta cada vez mas en cuestión de la posibilidad misma del capitalismo para reproducir a la sociedad en su conjunto en el espacio del Estado nación. Pero aquí, además, aparece el límite económico del chantaje: el capital necesita generar plusvalía, y ésta no se obtiene financieramente. Por eso, el capital sigue necesitando del trabajo, aunque se redefinan continuamente las condiciones en que se materializa su venta, de acuerdo a las variables correlaciones históricas de fuerza, y aún las propias condiciones técnicas de la producción. La reestructuración de las formas del aparato estatal para adaptarlo a nuevas funciones es, en este sentido, una constante en el capitalismo. Lo específico de la actual es la forma en que se expresa el virtual chantaje y la capacidad para resistirlo de quienes lo padecen.

Y aquí, además, se advierte la complejidad de la pulseada. Con el auge del modelo interventor benefactor se tenía la pretensión de universalidad y uniformidad en el espacio del Estado nación, y esta pretensión sigue operando en términos jurídicos generales, aunque se estén modificando los parámetros legales específicos de las instituciones benefactoras en buena parte del mundo, y especialmente en la periferia. La contradicción, entonces, aparece entre el discurso universalizador general y el recorte diferenciador que avanza al compás de la fragmentación. En este sentido, en la forma actual de "mundialización neoconservadora" lo que parece emerger con mayor fuerza es la proliferación de zonas geográficamente dispersas, unidas entre sí por formas de producción y consumo que tienen las mismas pautas culturales y que se diferencian unas de otras al interior del Estado nación -lo que se conoce como sociedades duales, o lo que O'Donnell (1993) llama zonas azules, verdes y marrones, según los niveles de integración-exclusión social-. Es así que en un mismo espacio territorial pueden coexistir, en diferente proporción, sectores sociales absolutamente diferenciados y fragmentados en cuanto a sus pautas y niveles de vida. Y entonces surge la pregunta de cómo gobernar estas diferencias cada vez más profundas refiriéndose a los términos clásicos de ciudadano libre e igual encarnados en el Estado nación y en los límites de la democracia representativa. Es más, aparece la duda de cómo enfrentar el desmantelamiento -vía desregulación, desestatización, privatización- de las instituciones que se originaron con la pretensión de sostener la universalidad, frente a estas múltiples parcialidades que van asignando nuevos sentidos a lo que puede ser percibido como "interés general".

Es posible oponerse a las privatizaciones y reforma regresiva del Estado y criticar el diagnóstico neoconservador. Pero este diagnóstico y sus soluciones se basaron en una percepción real del Estado previo: no le "servía" a los sectores populares, en la medida en que la fragmentación, por una parte, diluía el sentido de universalidad, y por la otra, por la propia dinámica de las instituciones "benefactoras", que fueron expropiadas por los sectores dominantes del poder real para cumplir sus fines explícitos y feudalizadas por las burocracias. La extensa literatura sobre las deficiencias del modelo interventor benefactor en este sentido exime de abundar en este punto. Sin embargo, resulta significativo que las causas mas profundas de tal distorsión hayan podido ser veladas por el propio efecto fetichizador del Estado, que no perdió su apariencia de "neutral", de colocarse "por encima de los intereses sociales contradictorios", pero no en un sentido de imparcialidad sino de aparecer como un "ente", como una "cosa" con vida propia que opera para autorreproducirse a costa del "interés general". Pero, sin embargo, quedó opacado el aspecto desfeticizador que entraña esa imagen de ajenidad, de extrañeza y de distancia. Porque en lugar de

producirse una reapropiación por parte de la sociedad civil del sentido de lo público "ajenizado" por el Estado, se produjo lo esperable en una sociedad capitalista y con la correlación de fuerzas existente: una privatización-particularización en beneficio de los sectores concentrados en el "mercado" -beneficiarios directos del accionar estatal previo- consentida por el hartazgo de la mayoría de la población ante sus costosas ineficiencia e ineficacia. Porque al tomar a lo estatal como sinónimo de lo colectivo, de lo común, de lo público, en franca crisis de gestión y de proyecto su opuesto pasó a ser lo privado como reino del mercado, donde prevalecen los intereses más poderosos.

II- LA COMPLEJA CONTRADICCION

1- Aclarando malos entendidos

Pero para comprender la actual reestructuración estatal -privatizaciones mediante- y posicionarse frente a ella, es preciso aclarar algunos malos entendidos que han signado las visiones respecto a la naturaleza del Estado. Como una interesante paradoja aparece que la "izquierda" -si es que cabe este término en un sentido amplio-, que doctrinariamente impugna la existencia misma del Estado, se convierte en su defensora principal frente al actual desmantelamiento privatizador, mientras que los sectores dominantes -y sus expresiones político-ideológicas-, beneficiarios en última instancia del orden social que el Estado -capitalista- garantiza, aparecen como sus principales impugnadores.

En efecto, la izquierda, y en general el campo 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. El Estado para los clásicos es el aparato de dominación burguesa que produce y reproduce las condiciones de acumulación capitalistas que, en tanto expresión del orden burgués, debe ser destruido. La destrucción se realizará en una etapa, la "dictadura del proletariado", en la cual será necesaria la persistencia de instancias represivas, por lo que continuará la existencia de un "Estado", aunque de nuevo tipo, que será el llamado a extinguirse junto con la división de la sociedad en clases, verdadero fundamento material de la dominación estatal. La instancia que reemplazaría al Estado luego de la revolución nunca fue acabadamente diseñada por Marx y Engels, que dejaron abierta la noción de "autogobierno de las masas", y fue luego "traducida" por Lenin en la organización de los soviets de obreros y campesinos como órganos superadores de la democracia parlamentaria burguesa.

Dentro de la tradición marxista que siguió al modelo estalinista, 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. También la 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. Desde los países centrales, los 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, también las nacionalizaciones eran defendidas

"estratégicamente". Más Estado, entonces, era interpretado -a la manera soviética- como sinónimo de mayor proximidad al socialismo.

Para la tradición 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. Precisamente 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)

En la perspectiva populista latinoamericana, la construcción estatal de la nación frente al imperialismo otorgaba centralidad a aquél en el proceso emancipador, como instancia "neutral" capaz de eliminar las contradicciones clasistas de la sociedad. 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.

Así, en todos estos enfoques el Estado pasaba de ser un órgano represor al servicio de la clase dominante, a convertirse en un instrumento virtualmente manejable en beneficio de los intereses populares. La relatividad de su autonomía se convertía, así, prácticamente en absoluta.

Por su parte la "derecha" -expresión ideológico-política de los intereses dominantes-, que se beneficia estructuralmente de la existencia misma del Estado capitalista, ha venido denostando sistemáticamente la "inflación" estatista del Estado benefactor en sus versiones desarrolladas y periféricas, curiosamente con algunos argumentos similares a los de la izquierda: a más Estado más socialismo. Para explicar esta paradoja debemos apuntar que, en tanto el Estado no es el garante directo de los capitalistas como tales sino de la relación social capitalista que los incluye como parte, 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 precisamente 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".

Para comprender estas confusiones es preciso tener en cuenta como contribuyó a ellas el carácter contradictorio del modelo de Estado benefactor, que imprimió sus rasgos principales a la mayoría de los capitalismo occidentales, incluso a los periféricos en sus variantes populistas.

2- El Estado benefactor como "conquista" histórica

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 inalteradamente 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 provisión de 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 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 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" (1989: 37).

Para estos autores, el keynesianismo fue el que brindó los fundamentos ideológicos y políticos para el compromiso del capitalismo democrático, y que mantuvo la expectativa de que el Estado podía reconciliar la propiedad privada de los medios de producción con un manejo democrático de la economía. En suma, el EBK significó la posibilidad efectiva de aunar capitalismo y democracia y de legitimar el sistema capitalista mediante la cooptación de las clases trabajadoras del occidente desarrollado dentro del orden capitalista. Así, respondiendo a las demandas de la clase trabajadora, la clase capitalista otorgó -a través del Estado- una serie de concesiones y reformas que legitimaron su dominio. De este modo, el orden capitalista es reproducido principalmente por el consenso alcanzado entre las clases bajo el valor del orden capitalista. Por eso, desde que la clase capitalista ha establecido el EBK como una vía de legitimación de sus intereses, las reformas fortalecieron antes que debilitaron al capitalismo⁶.

Otros autores, como Navarro, Negri y Holloway, sostienen, por el contrario, 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.

⁶ - Para esta corriente, las presiones y demandas que la clase trabajadora realizó en el lugar de trabajo y en otros ámbitos de la producción han estimulado respuestas de la clase capitalista que han contribuido al consentimiento de los trabajadores al control capitalista de la producción. Así, las reformas en el lugar de trabajo son percibidas como reproductoras del orden capitalista. En cuanto al Estado, cambia principalmente respondiendo a la necesidad de la clase capitalista de reproducir sus intereses, y los cambios en el trabajo principalmente responden a la necesidad de la clase capitalista de reproducir su dominación (Navarro, 1990).

En una perspectiva coincidente, Holloway señala que "el rasgo central del keynesianismo era el reconocimiento del poder organizativo de la clase trabajadora" (1991: 12), 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.

La posición de Navarro es que 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)- han producido una serie de reformas que pueden ser acumulativas y determinar la transformación y aún la ruptura del sistema capitalista. Sostiene, 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 porque 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 del 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.

Si bien la aplicación del concepto EBK resulta sumamente problemática para analizar el carácter de los 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 del '30 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.

Es suficientemente conocido 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, estos no plasmaron en formas estables de Estado Benefactor por diversas razones, que remiten precisamente 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 debe adaptarse 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.

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". Ese pacto entre el capital y el trabajo que caracteriza al populismo 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 pugnas entre ambas fracciones se suceden desde entonces, y son atravesadas por los intereses de las fracciones "externas" de la burguesía, más estrechamente ligadas a la economía mundial, que empujan el proceso industrializador en el sentido de sus intereses. Esto tiene como consecuencia la debilidad estructural del pacto para darle continuidad. 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. 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.

3- La dimensión contradictoria

Un aspecto central para tener en cuenta, también en la periferia, es la dimensión contradictoria sustantiva para comprender la dinámica de las instituciones estatales y para ubicar el contexto de las luchas populares *frente a* y *en* el Estado. Porque las mismas instituciones que son producto de la lucha devienen en legitimadoras del sistema capitalista. Entonces, ¿se trata de desecharlas por legitimadoras o de aceptarlas por tener el carácter de "conquista"? La respuesta acertada no parece estar en ninguno de los dos términos, sino en la complejidad que su interrelación supone.

Más allá de toda crítica necesaria, si entendemos que las instituciones benefactoras se materializaron como consecuencia de una respuesta del capital a la activación del trabajo -como dice Holloway, a la fuerza creciente del trabajo-, no podemos dejar de elucidar la importantísima contradicción implícita. Si por un lado tienen el efecto

fetichizador 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 a los que sería absurdo renunciar. Y esta es la principal contradicción que opera a la hora de enfrentarse críticamente a la reestructuración estatal. Porque la misma conquista que beneficia se convierte en la base de la legitimación del capital. Esta contradicción es precisamente la fuente de las mayores confusiones respecto a la forma Estado y es la que torna muy compleja la batalla por su desfetichización y superación por un orden donde prime el "autogobierno de las masas".

El Estado debe ser entendido como lugar-momento de la lucha de clases y, sin olvidar la naturaleza esencial que lo define como capitalista -cual es la de reproducir a la sociedad que capitalista-, es preciso 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. No es posible decir que hay que "defender" al Estado capitalista, ni denostarlo por serlo más allá de toda compleja articulación de intereses contradictorios materializada en su seno, ni enseñarles a los capitalistas a comportarse como tales, a que actúen con racionalidad a largo plazo de "capitalista colectivo". Se trata, más bien, de rescatar aquello que, definido en términos de lo colectivo, necesariamente debe remitir 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 de la que se viene hablando. Se ha dicho que las instituciones de bienestar significaron la respuesta estatal a la lucha de las clases populares por hacer que sus demandas se incluyeran en la agenda pública, es decir, fueran consideradas como cuestiones socialmente relevantes (Oszlak y O'Donnell, 1983), susceptibles de respuesta estatal. Ahora bien, esta resolución constituye una "sutura" (O'Donnell, 1984), 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 de la resolución que el Estado le da a la cuestión. Entonces, deja de ser "problema" para convertirse en institución pública y, de ahí en más, deja de ser una cuestión pública a nivel de la sociedad civil para pasar a gobernarse con la lógica de lo estatal y adquirir su peculiar dinámica. Precisamente 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" (O'Donnell, 1984: 22). 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 superposiciones⁷.

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, impecablemente racional en los términos de su propia lógica: amputar, eliminar la institución y, con ella, el problema que le dió origen, que deja entonces de ser una "cuestión socialmente problematizada" que merece ser incluida en la agenda pública.

⁷ - Así, O'Donnell dice que "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" (1984, p.222).

Una de las mayores dificultades a enfrentar por un discurso y una práctica alternativos radica en que, en la medida en que la sociedad capitalista se basa en la reproducción del capital, el discurso dominante pone sobre el tapete la imposibilidad de su reproducción en las actuales circunstancias, es decir, sosteniendo instituciones "vaciadas", por lo que logra entrapar a los sectores populares en un chantaje que no es ilusorio: si ustedes no se allanan a las nuevas condiciones de acumulación que hagan rentable la subsistencia de la sociedad -capitalista-, si no aceptan el imperativo de la rentabilidad privada, nosotros no invertimos, ergo no hay trabajo, ergo ustedes no sobreviven⁸. En la Argentina podríamos agregar, volverá la dimensión aterrizadora de la hiperinflación. Dicho de otro modo: si la sociedad es capitalista y se rige por la lógica del capital, lo que debe primar es el criterio del capital. Pero como el Estado no tiene un "radar" particular que defina en cada momento que es lo mejor para el capital global recibe su racionalidad capitalista en los términos en que se expresa la valorización a escala mundial. Allí opera la lógica de la valorización financiera y, en tanto la necesidad es la solución de la cuestión de la deuda, todo se encamina a satisfacer dicha lógica como imperativo excluyente y racional, en términos del capital global y de ahí se traduce a los capitales individuales -y a la sociedad en su conjunto-, aunque sus espacios territoriales de acumulación nacional puedan entrar en conflicto competitivo con otros capitales y, más aún, puedan hacer peligrar la propia reproducción social interna. Es así que en una situación de crisis como la actual, la reproducción del orden qua capitalista entrapa dramáticamente a los sectores subordinados en ese chantaje. Pero simultáneamente, la misma imposibilidad del capital para reproducir al conjunto social va socavando a largo plazo las bases de su extorsión, exponiendo así una vez más su dimensión contradictoria.

Porque los que quedan pendientes de resolución son los antiguos problemas que tuvieron una respuesta estatal -"benefactora"- hoy en crisis. Se trata entonces, desde el campo popular, de rescatar no ya las formas vaciadas, sino la dimensión de los problemas que quedaron sin resolver y los nuevos que surgieron como consecuencia de tal ineptitud. Se trata de poner sobre el tapete la discusión en torno a la necesidad de integrar a los distintos sectores sociales, y para ello contar con salud, educación, vivienda, servicios públicos básicos -luz, gas, teléfonos, redes cloacales, agua corriente, transporte- de buena calidad y a costos accesibles⁹.

⁸ - En este sentido, al conjunto de los capitalistas argentinos -siguiendo la tendencia mundial- los ha unificado una demanda crucial: dismantelar el aparato institucional-legal que sostiene a la fuerza de trabajo. En la visión de los sectores dominantes, la valorización del capital en el espacio nacional requiere una relación de fuerzas sociales aún más claramente desfavorable a los trabajadores -flexibilización laboral, desintegración del sistema previsional y de prestaciones sociales, etc.-. A partir de 1976, la necesidad de cambiar radicalmente las condiciones económicas, políticas -y también ideológicas- que tornaban "ingobernable" a la fuerza de trabajo se convirtió en el imperativo categórico y homogeneizador de las clases dominantes. El "sinceramiento" que han producido las privatizaciones en materia laboral -mediante despidos masivos- es uno de los aspectos más importantes a tener en cuenta. El cambio en la naturaleza y características de la relación laboral, sustancialmente precarizada, en un contexto de marcada reducción de la capacidad del sistema productivo de absorber mano de obra es central. Esto se complementa con la flexibilización que da por tierra con la mayoría de las conquistas laborales acumuladas por el movimiento obrero en largos años de lucha y que afecta al conjunto de los trabajadores, no solo en términos económicos sino en el sentido de un fuerte disciplinamiento social que apunta a revertir, precisamente, el poder relativo que el sector trabajo había logrado acumular y consagrar en leyes e instituciones estatales.

⁹ - Al respecto, cabe destacar la relación que se establece entre los usuarios de los servicios públicos y las empresas privatizadas. En 1989 Vito Tanzi decía que "lo esencial de privatizar los servicios es que así sólo los pagarán quienes los usen" (citado en el periódico ACCION POPULAR PARA LA LIBERACION, agosto de 1992), lo que equivale a decir que los usarán solo quienes puedan pagarlos. Y esta definición es crucial cuando se advierte una firme tendencia a la exclusión total de amplias franjas de la población hacia confines donde pierden la clásica condición de "ejército industrial de reserva" para convertirse en población directamente "excedente" para la reproducción capitalista. Al entronizarse la categoría de "usuario" como referente legitimador, va de suyo que quien no puede acceder a los bienes básicos privatizados pierde,

Si se insiste en que no se puede entender al Estado solo desde la lógica del capital, sino que se debe partir de comprender el proceso de lucha de clases que está en la base de la acumulación capitalista, no debe olvidarse que en el aparato estatal 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. Si se descarta la teoría de cuanto peor mejor y se recuerda que casi siempre cuanto peor, peor para los sectores populares, todos los logros históricos de los trabajadores merecen 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 "suturado", resuelto, a favor de los intereses mayoritarios.

4- ¿Qué Estado?

Pero aquí aparece la pregunta de ¿qué "Estado" o que forma política debe reemplazarlo? ¿Cuál es el horizonte al que se aspira? ¿Podemos pensar, como Lenin y Gramsci en su tiempo, en la construcción de un "Estado de nuevo tipo"? ¿Es necesario reconstruir esta dimensión para criticar al Estado capitalista y no solo comprender su funcionamiento? ¿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" de las masas con la complejidad del mundo moderno?. Es claro que para pensar otra forma de articulación, para que exista su condición de posibilidad de ser pensada es necesario que exista otra correlación de fuerzas. Pero, ¿como cambiar la correlación de fuerzas sin gestar algún esbozo de idea-fuerza que pueda aglutinar voluntades fragmentarias? Esta es una tarea ineludible, pero larga y en sí misma problemática.

Mientras tanto, se pueden defender las conquistas históricas como ejemplos de derechos adquiridos, defender la posibilidad de decidir sobre el destino común, y muy especialmente las instancias democráticas de participación. Desde ese lugar debe hablarse de lo colectivo y, no puede eludirse por el momento, la gestión pública -que hoy adquiere una dimensión estatal- de lo que es colectivo... aunque el Estado siga teniendo -por un buen rato- carácter "capitalista". Sin embargo, se podría ir pensando en una propuesta alternativa no estatista que suponga formas de apropiación social colectiva y de gestión democrática: control de usuarios y trabajadores de servicios públicos, formas productivas y de consumo cooperativas, formas alternativas de producción en términos de preservación ecológica, etc. Esto tiene un problema: la historia universal está repleta de experiencias de actividades cooperativas -por ejemplo- que, al chocar con los límites del capitalismo fueron absorbidas o resignificadas por el sistema. Pero aquí vale la pena volver a insistir con la cuestión de la dimensión contradictoria. Porque es cierto que aquello que choca con el sistema puede terminar

junto con su condición de consumidor, su carácter mismo de ciudadano. La extensión universal de derechos de ciudadanía "sustantiva" típica de las formas benefactoras potencialmente inclusivas, se troca en la exclusión legal que supone la categoría de "usuario legítimo". De este modo, el que pretende proveerse de un servicio sin pagarlo queda inmediatamente en la ilegalidad ya que, además, el Estado no está dispuesto a sostener la legitimidad de su reclamo en tanto ciudadano y mucho menos a proveerlo. El caso del corte de luz que las empresas de electricidad privatizadas están haciendo a los habitantes de barrios carenciados que están "enganchados" ilegalmente al servicio (los "colgados") es sumamente ilustrativo de la complejidad social de la cuestión.

teniendo un efecto legitimador o devenir funcional. Pero ello no quiere de decir que, como expresión que choca con los límites, no pueda mantener su pontencialidad disruptora. Y aquí es precisamente donde se pone de relieve la dimensión contradictoria. Porque se trata precisamente, como estrategia, de ver como se puede extremar la contradicción, llevarla al límite, hacer que desborde en un sentido superador.

En la búsqueda de ese límite está la vieja preocupación gramsciana de encontrar en el presente los elementos materiales para la construcción de un orden alternativo futuro, de construir la contra-hegemonía a partir de las experiencias que se presentan en la realidad como expresión, justamente, de la contradicción que define al orden social capitalista. Manejarse sobre la contradicción resulta una tarea difícil pero insoslayable, en la medida en que es asumiéndola -y no negándola- como será posible su superación. No es posible decir, entonces, no me gusta el Estado Benefactor porque su accionar tiende a la legitimación del sistema capitalista o, por el contrario, definiendo a ultranza sus instituciones porque expresan la posibilidad de tomar de a poco el poder, democrática e incruentamente. Se trata, en cambio, de pensar precisamente sobre la dimensión contradictoria, de asumir el doble sentido, esa tensión que torna mas compleja pero mas significativa la lucha.

Si se asume, como dice el tango, "la vergüenza de haber sido"... benefactor, pero capitalista, y "el dolor de ya no ser"... siquiera benefactor, quizás resulte menos desconcertante el análisis que es preciso hacer para pensar en un "Estado de nuevo tipo" o en un horizonte donde el "autogobierno de las masas" sea algo más que una consigna borroneada en un panfleto.

BIBLIOGRAFIA

***ALTVATER, Elmar** "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo del Estado", en *EL ESTADO EN EL CAPITALISMO CONTEMPORANEO*, Sonntag y Valecillos (comp.), Siglo XXI, México, 1977.

***DINERSTEIN, Ana** "Privatizaciones y legitimidad: la lógica de la coerción", en *Realidad Económica*, N°113, Buenos Aires, 1993.

***EVERS, Tilman** *EL ESTADO EN LA PERIFERIA CAPITALISTA*, Siglo XXI, México, 1977.

***HOLLOWAY, John y PICCIOTTO, Sol** "La teoría marxista de la crisis, del capital y del Estado", en *ESTADO Y ECONOMIA, CRISIS PERMANENTE DEL ESTADO CAPITALISTA*, Sociedad de Ediciones Internacionales, Bogotá, 1980.

***HOLLOWAY, John** "El enigma descubierto: surgimiento y caída del keynesianismo", en *Relaciones*, 5-6, México, 1991.

***HOLLOWAY, John** "La reforma del Estado: capital global y Estado nacional", en *DOXA* N°9, Buenos Aires, 1993.

***JESSOP, Bob** "Teorías recientes sobre el Estado capitalista", en *Críticas de la Economía Política*, 16/17. Historia y Teoría del Estado., Ed.El Caballito, México, 1980.

***MISHRA, Ramesh** "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, 1989.

***NAVARRO, Vicente** "Production and the welfare state: the political context of reforms", mimeo, 1990.

***NEGRI, Antonio** "J.M.Keynes y la teoría capitalista del Estado en el '29", en *El Cielo por Asalto*, N°2, Buenos Aires, 1991.

***O'DONNELL, Guillermo** "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", en *Desarrollo Economico*, N°130, vol.3, julio-setiembre 1993, Buenos Aires.

***O'DONNELL, Guillermo** "Apuntes para una teoría del Estado", en *TEORIA DE LA BUROCRACIA ESTATAL*, O.Oszlak (comp.), Paidós, Buenos Aires, 1984.

***OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo** "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, N°1, Caracas, 1982.

***OFFE, Claus** *LAS CONTRADICCIONES EN EL ESTADO BENEFACTOR*, Alianza Editorial, México, 1990.

***OFFE, Claus** "Democracia de competencia entre partidos y el Estado de Bienestar keynesiano. Factores de estabilidad y de organización" en *PARTIDOS POLITICOS Y NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES*, Editorial Sistema, Madrid, 1988.

***PRZEWORSKI, Adam y WALLERSTEIN, Michael** "El capitalismo democrático en la encrucijada", en *Punto de Vista*, N°34, Buenos Aires, 1989.

***SALAMA, Pierre y MATHIAS, Gilberto** *EL ESTADO SOBREDesarrollado*, Ed.ERA, México, 1986.

***SALAMA, Pierre**, "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 1989, México.

***TARCUS, Horacio** "La crisis del Estado populista", en *Realidad Economica*, N°107, Buenos Aires, 1992.

***THWAITES REY, Mabel y LOPEZ, Andrea** "Auge y ocaso de la intervención estatal o la difícil legitimación de la ley de la selva", en *DOXA* N°2, Buenos Aires, 1990.

***THWAITES REY, Mabel** "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, 27/30 de julio 1993a, México.

***THWAITES REY, Mabel** "La azarosa privatización de Aerolíneas Argentinas. Paradigmático testimonio de un cambio de rumbo", Tesis de Maestría en Administración Pública (UBA), mimeo, Buenos Aires, 1993b.