

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Configuración, crisis y metamorfosis del estado argentino.. Un análisis desde el paradigma neoliberal y sus visiones críticas.

Andrea López.

Cita:

Andrea López (2009). *Configuración, crisis y metamorfosis del estado argentino.. Un análisis desde el paradigma neoliberal y sus visiones críticas. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/987>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Configuración, crisis y metamorfosis del estado argentino. Un análisis desde el paradigma neoliberal y sus visiones críticas

*Andrea López,
Miguel Rossi
Norberto Zeller
Docentes-Investigadores,
UBA-Facultad de Ciencias Sociales*

1. ESTADO, MERCADO Y TRABAJO HUMANO COMO CATEGORÍAS CONSTITUTIVAS DE LA MODERNIDAD: REVISIÓN CONCEPTUAL DE SU DEVENIR HISTÓRICO

El denominado proceso económico de la globalización genera nuevas incertidumbres acerca del presente y el futuro de la acumulación del capital y –particularmente- del empleo asalariado, dado que vastos sectores de la población quedaron afuera del aparato productivo y pueden mentarse como una *no clase*. Sin embargo, desde los inicios del capitalismo y de la imposición de la medición mecánica (y ahora electrónica) del tiempo, la preocupación acerca de la incertidumbre sobre el futuro del trabajo humano ha sido constante, interrumpida sólo por el breve lapso en el que predominó -en los países capitalistas- el Estado de Bienestar.

Desde el fin de la sociedad medieval, la organización política-estatal, el desarrollo económico capitalista y el trabajo humano conformaron una unidad estructural, con expresiones particulares según el tiempo y la sociedad que se analicen. Sólo por dar un ejemplo, bastaría retrotraernos a las tradiciones del Renacimiento y la Reforma Europea para justificar lo antedicho. Pues es claro que, en la Modernidad, surge por primera vez una antropología del trabajo, a la par que la emergencia de un individuo que se piensa como sujeto de deseos y necesidades, preanunciando –consecuentemente- un sistema de ofertas y demandas que –paulatinamente- llevará a la conformación del mercado. Incluso podríamos afirmar que es a partir del siglo XVIII donde se consolida la constelación socio política moderna: Estado- Sociedad Civil- Mercado.

El funcionamiento del mercado y de la lógica mercantil es un eje analítico central para las escuelas de pensamiento que privilegian en sus premisas al individuo y sus intereses y al rol del mercado en el desarrollo económico y social y en su capacidad de autorregulación (Adam Smith). Pero en la medida en que se plantean miradas críticas

respecto del funcionamiento de la “mano invisible” del mercado y de la forma estatal correspondiente, comienza a hacerse hincapié en la dimensión política del Estado como regulador.

Respecto del Estado, podemos señalar que la mayor parte de los autores acuerdan que es la organización política que monopoliza la violencia, garantizando así el orden social. Pero los abordajes analíticos se diferencian cuando se observa su papel respecto del mercado, así como la importancia de la política tanto para la evolución como para la regulación del mismo.

El trabajo humano y la división social y técnica del trabajo eran los elementos constitutivos del orden social y político que reemplazaban al antiguo orden feudal. Por ende, no es casual que tanto Marx como Durkheim, partieran del análisis de la división social del trabajo como el fenómeno moderno por excelencia. Durkheim ligando a éste con el fenómeno de la solidaridad, Marx para puntualizar el origen de la desigualdad y la enajenación.

En los orígenes del capitalismo se observaron visiones optimistas y utópicas acerca del futuro de las sociedades. Éstas se fundamentaban en los nuevos derechos políticos y civiles de las democracias nacientes y en la creencia evolucionista inspirada en el positivismo científico. Pero la

Primera Revolución Industrial destruye el empleo rural y pauperiza al proletariado, con extensas jornadas de trabajo y salarios que no cubren sus necesidades de vida. Esto genera, por parte de amplios sectores sociales, fuertes oposiciones que fueron duramente reprimidas por la nueva organización política del Estado-Nación y, en especial, en su versión conservadora, el Estado Absolutista.

El optimismo acerca del futuro se potenció, luego de 1870, gracias al proceso de expansión del mercado mundial, e incluso las visiones anticapitalistas pregonaban un horizonte superador para la humanidad. Pero en la última fase del siglo XIX comenzaron a aparecer las visiones pesimistas, que se profundizaron a partir de la Primera Guerra Mundial y la Crisis Mundial de 1929. Las advertencias de Weber y Polanyi son el fiel reflejo de la crisis que atravesaba el sistema capitalista, poniendo también al descubierto la falacia del mercado autorregulado, al que se lo identificaba con la expansión norteamericana.

La Segunda Guerra Mundial demostró que la lógica instrumental del racionalismo científico y burocrático puede conducir a la destrucción de la humanidad. El nuevo orden bipolar de pos-guerra tuvo como denominadores comunes, junto a la potenciación en la aplicación de esta lógica científica, la construcción del Estado-Plan. En materia de empleo, mejoraron en la pos-guerra las condiciones de vida en ambos modelos, pero tuvieron en común la división entre el trabajo intelectual y manual, la subordinación del trabajo humano a los procesos tayloristas de trabajo y a la cadena de producción fordista y su inherente rutinización de tareas y subordinación al maquinismo. El asalariado, frente a las mejores condiciones de vida, subordina sus condiciones psico-biológicas a la regularidad del tiempo económico y burocrático. En los países desarrollados se creía aún que el denominado Estado de Bienestar iba a permitir amalgamar el derecho al no trabajo mercantil y la reducción de la jornada de trabajo. En tanto, en el socialismo real la cadena fordista-taylorista, junto a la planificación estatal, permitirían un mejoramiento constante del progreso humano.

El concepto de la profesión-vocación planteada por Weber en la *Ética Protestante* se había impuesto, junto a los peligros que había planteado respecto a la libertad del hombre como producto de la creciente racionalización de las organizaciones, reflejándose en las nuevas formas de alienación laboral del trabajo especializado. También se creyó que la convergencia entre los países desarrollados y los subdesarrollados era posible, gracias a los avances científico-técnicos y a la racionalidad

burocrática-mercantil. Este modelo, en su máxima expresión, significaba la imposición de los límites regulatorios de los mercados y la protección al trabajo y a la tierra, tal como lo había reclamado Polanyi medio siglo antes.

Sin embargo, en la década que se inicia en los años 1970, retorna la incertidumbre frente al futuro del hombre, abriéndose un prolongado período de crisis que anunciaba el principio del fin del fordismo y del “socialismo real”. Acudimos también al fin del Estado –Plan y de Bienestar y del empleo asalariado para todos. Aún más, quedaron demostrados los límites de la convergencia en el desarrollo entre los países centrales y los subdesarrollados e incluso su imposibilidad.

Al mismo tiempo, la mencionada crisis del modelo de acumulación fordista y del Estado de Bienestar dio lugar a un proceso de profundas reformas estatales, implementadas en las décadas de los ochenta y los noventa, hasta alcanzar dimensiones globales. En pleno auge de los gobiernos conservadores, se propugna un modelo de Estado que, en términos friedmanianos, debía eliminar su rol de productor y regulador y ocuparse exclusivamente de garantizar la propiedad y el valor de la moneda. La cuestión era **más mercado y menos Estado**.

De esta forma se fue consolidando el paradigma neoliberal (que algunos prefieren llamar neoconservador), que cuenta entre sus exponentes más relevantes a autores tales como Friedrich Hayek (1990), Ludwig von Mises (1986), Milton Friedman(1999) y Robert Nozick(1988), entre otros. Más allá de los rasgos específicos de sus teorías- cuestión a trabajar en nuestro proyecto de investigación- todos naturalizan el mercado capitalista como sistema autorregulado y reivindican un Estado mínimo o ultra-mínimo, cuya función dominante es meramente policíaca.

Como posibles críticos de tal paradigma, resulta indispensable mencionar a James O`Connor (1985), para quien la crisis del denominado Estado Benefactor obedece a la contradicción entre legitimación y financiamiento estatal. Por su parte, Claus Offe (1990), al estudiar la crisis del Estado de Bienestar, en lo que atañe a su función como regulador de la relación entre capital y trabajo, también hace hincapié en el proceso de luchas sociales que acompañaron las conquistas laborales y su progresiva puesta en discusión desde el pensamiento neoliberal.

Una crítica al capitalismo tardío no estaría completa si no se postularan modelos alternativos. En este sentido, en los últimos años han surgido importantes desarrollos teóricos. Se trata, en palabras de Alex Callinicos, de un resurgimiento de la crítica social y de la “imaginación utópica”. Autores como G.A. Cohen (2001) y Terry Eagleton (2006) han planteado un retorno a los valores y principios socialistas. Por su parte, autores como Pat Devine (2002) han articulado propuestas de planificación democrática como alternativa al mercado autorregulado y a la planificación centralizada. Los pensadores y activistas nucleados en *Parecon*, Michael Albert (2003) y Robin Hahnel, han avanzado detallados sistemas de economía participativa; al tiempo que se han dado cruciales desarrollos desde el eco-socialismo, tal como lo ilustra la reciente producción de Michael Löwy (2007).

En lo que respecta a América Latina, sin duda alguna no podemos dejar de mencionar a Franz Hinkelammert (1999), sobre todo en lo que toca a la idolatría del mercado y la ideología del pensamiento único, a la par que, para analizar la especificidad del caso argentino, contamos – entre otros referentes- con Oszlak (1999), O’Donnell (2007), Cavarozzi (1999), Nun (2001), Borón (1997), Sidicaro (2005) y Gargarella (1999); quienes además de analizar las transformaciones operadas en las relaciones entre Estado y sociedad como resultado de las políticas neoliberales implementadas a partir de los noventa, han aportado valiosas reflexiones teóricas para comprender la naturaleza de los cambios que insertaron a la Argentina en el nuevo escenario internacional, tras la crisis capitalista de mediados de los setenta.

En las ciencias sociales también comienzan a aparecer teorías que ponen en discusión la lógica del empleo y de la división social del trabajo como elementos constitutivos de la sociedad. La heterogeneidad presente, como producto de la globalización, en los modelos capitalista-laboral, político-estatal e institucional y social, también se refleja en las corrientes analíticas que pretenden dar cuenta de dichos fenómenos. Pero tanto desde la teoría del *caos*, como de la *regulación* francesa, del *neo-institucionalismo* americano, de la *post-modernidad* y de la *convergencia* se muestra -al menos- el escepticismo respecto del trabajo como el elemento ordenador del orden social, y la incertidumbre frente al futuro del hombre y su libertad, además de plantearse una crisis de la viabilidad del rol de la política y del Estado como organizadores del orden social, y, en el futuro, del “tercer mundo” en la nueva economía “global”.

En forma similar a la primera mitad del siglo XIX, el Estado parece replegarse a su función esencial, que es el monopolio de la violencia, mientras que, tal como lo explicita la teoría política contemporánea, el dinamismo de las demandas políticas reclama la plena vigencia de los derechos políticos, económicos y sociales. Así, la política se tensiona —y ahí la paradoja— entre el mantenimiento del orden social y la vigencia de los derechos civiles, económicos y sociales. Bajo estos postulados, resta analizar —para el caso argentino— el carácter de los conflictos entre la política y el mercado durante el proceso de reforma estatal.

2. EL CASO ARGENTINO: ESTADO Y MERCADO EN EL ORDEN NEOLIBERAL

Si bien Argentina no fue ajena a la tendencia neoliberal que imperó mundialmente desde fines de la década de los '70, el agotamiento del modelo estatal Benefactor (con las especificidades propias de los casos latinoamericanos) se manifestó dramáticamente en la crisis fiscal abierta a fines de la década de los 80. Como apunta Théret (1996) (...) "El Estado de Bienestar vuelve a entrar en crisis cuando su circuito de autofinanciamiento se cuestiona y el valor del *capital de vida* que produce ya no es reconocido a la misma altura que su costo. De esta manera, el retorno en los años ochenta a una regulación competitiva del mercado trabajo, que tiende a hacer de la inversión pública una inversión de fondos derrochados desde un punto de vista económico, así como la restauración de un régimen de cuasi fijación monetaria, que lleva a un endeudamiento financiero público creciente, en competencia con la deuda social, traducen una crisis del Estado de Bienestar tan profunda como la del régimen de acumulación del capital" (Théret, 1996, p.187).

Asimismo, la estampida hiperinflacionaria que acompañó este proceso puso de manifiesto la incapacidad de la **moneda** —en tanto mediación primaria— para representar el todo social y su pérdida de legitimidad ante la falta de funcionalidad para la reproducción dinámica de la economía capitalista. A la vez, la declinación de los contratos públicos y privados y el progresivo acotamiento del monopolio de la violencia son el emergente de la *virtual disolución del Estado, también incapaz en el orden político de asegurar la cohesión social*. De esta forma, la pérdida de sentido como colectivo de la sociedad argentina, abierta— entre otros factores— por la hiperinflación, coloca a la sociedad en un punto de fuga. *:en el orden simbólico, si la intervención estatal y la propiedad pública de las empresas estuvo legitimada en torno a los imaginarios de "soberanía nacional" y "justicia social", la intervención deslegitimante de los últimos treinta años hace aparecer a la no intervención, a la libertad del mercado, como garante de un nuevo orden económico-político capaz de asegurar el pleno ejercicio de la libertad individual, especialmente económica.*

En pleno proceso de desestabilización de los compromisos institucionales que sostenían al Estado de Bienestar, la situación de ineficiencia generalizada que presentaban las empresas estatales, como resultado de la falta de inversión y de su adecuación a los intereses de aquellos grupos y corporaciones beneficiados por la dictadura militar del año 1976, derivó en una profunda deslegitimación del accionar del Estado como asignador eficiente de los recursos de utilidad pública y, por lo tanto, de su rol de garante de la equidad social. De tal modo, el consenso colectivo respecto a la función del Estado en la economía llegó a un punto de ruptura en el que desprenderse de las empresas públicas implicaba a la vez acabar con la inflación, con la crisis del sector externo, con el exceso de burocracia y con la falta de productividad.

El traspaso de la mayoría de los servicios públicos a manos del sector privado también puede ser encuadrado bajo el principio de *subsidiariedad del Estado*- sostenido en la Ley 23.696 de Reforma del Estado- y característico del *modelo new public management de mercado*. En efecto, tras la reconfiguración de la relación Estado- empresas-usuarios es posible observar algunas de las características propias de este modelo, tales como la “provisión del servicio según una lógica de supervivencia en el mercado, lo que implica su venta y adaptación a las demandas solventes de los clientes”, un “sistema de empleo regido por las cláusulas del derecho laboral privado” (Documento BID, 2004), así como el uso de tasas cobradas a los operadores del servicio privatizado para el financiamiento de las nuevas agencias de regulación. Sin embargo, la presencia de estas particularidades no necesariamente han derivado en esquemas de mayor eficiencia, desburocratización, incentivo a la competencia y *accountability*.

En concreto, la política de privatizaciones, en tanto eje central de la nueva relación Estado-mercado, exterioriza el acuerdo logrado entre los sectores dominantes para instalar un nuevo modelo de acumulación que reemplace al agotado. Dicho acuerdo se asentó sobre dos planos: el **externo**, ya que la venta de empresas públicas fue un aporte sustantivo para el pago de la deuda pública y generó negocios altamente rentables a los operadores asociados a los grupos locales, y el **interno**, garantizando una re-estructuración del Estado acorde con la nueva división del trabajo entre el sector público y los actores privados favorecidos por el traspaso de las empresas, con la consiguiente consolidación de mercados protegidos en condiciones regulatorias que aseguraban bajos o nulos riesgos empresarios.

Como analizan Marques Pereira y Théret para el caso brasileiro, en el caso argentino, frente a la nueva correlación de fuerzas políticas y económicas, era imposible preservar las antiguas formas institucionales, pero era igualmente difícil esperar que un Estado debilitado y carente de legitimidad pudiera articular compromisos capaces de (...) "estabilizar las representaciones del conjunto de los grupos sociales y servir de referencia común a los diversos actores políticos y económicos" (Marques Pereira y Théret, 1999, p.347). Regular es transferir poder, y todas las regulaciones y desregulaciones posibles est  n interconectadas, porque todas influyen en la distribución del ingreso. Así lo demuestra la profusa y cambiante "producción jurídica" que primara en el proceso privatizador, encarada por un Estado incapaz de imponer una "constitucionalidad indiscutible"(Marques Pereira y Théret, 1999) para el conjunto social, en la medida en que su contenido sólo garantizó la preservación de la ganancia empresaria, propiciando tasas de beneficio significativamente superiores a las registradas por las mismas empresas a nivel internacional.

Como contrapartida, uno de los intelectuales orgánicos del modelo privatizador, el Secretario de Política Económica durante la gestión del Ministro de Economía Domingo Cavallo, admite que -en materia de privatizaciones- "(...) se buscó un sistema por el cual el costo de inversión se transfería, en gran medida, al usuario del servicio. Esto implicaba cobrar tarifas más altas y, por ende, más ineficientes, (...) pero que aseguraban un financiamiento en cantidad suficiente para sostener un buen ritmo de inversiones"¹ De este modo, la "mercantilización" de vastos sectores de la población abrió paso a la consolidación del fenómeno de dualización social vigente en Argentina, que obliga a repensar –entre otras cuestiones- la categoría de *lo público* en los términos doctrinarios vigentes hasta mediados del siglo XX.

¹Federico Sturzenegger: "Paradojas de la política económica", en diario La Nación del 28/9/2003, página 8, Sección 2.

Bibliografía

- Albert, Michael (2003) *Parecon. Life After Capitalism*. Edición digital disponible en www.znet.org.
- Boron, Atilio A. (1997) *Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina*, Ed. Eudeba-CBC, Buenos Aires.
- Callinicos, Alex (2006) *The Resources of Critique* (Cambridge, UK: Polity Press).
- Cavarozzi, Marcelo (1999) “Reforma del Estado y demanda de gobierno”. En Revista Aportes, Primavera, Buenos Aires.
- Cohen, G.A. (2001) “¿Por qué no el socialismo?” en Gargarella, R. y Ovejero, F. (comps.) *Razones para el socialismo* (Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós) pp. 63-85.
- Devine, Pat (2002) “Participatory Planning Through Negotiated Coordination”, *Science & Society* (New York: Guilford Publications) Vol. 66, Number 1, Spring, pp. 72-85.
- Durkheim, Emile (1994) “La división del trabajo social” (1893). Ed. Planeta-Agostini.
- Eagleton, Terry (2006) “¿Un futuro para el socialismo” en Boron, A., Amadeo, J. y González, S. (comps.) *La teoría marxista hoy. Problemas y Perspectivas* (Buenos Aires: Clacso), pp. 463-471.
- Friedman, Milton (1999) *La economía monetarista*, Atalaya, Barcelona.
- Gargarella, Roberto (1999) *Las teorías de la justicia después de Rawls*, Ed. Paidós, Barcelona.
- Hayek, Friedrich August (1990) *Los fundamentos de la libertad*, Ed. Unión, Madrid.
- Hayek, Friedrich August (1990) *La fatal arrogancia, los errores del socialismo*, Ed. Unión, Madrid.
- Hinkelammert, Franz (1999) “¿Hay una salida al problema de la deuda externa?” En Hinkelammert, Franz (compilador) *El huracán de la globalización*, Ed. DEI, colección economía-teología, San José, Costa Rica.
- Löwy, Michael 2007 “Eco-socialism and democratic planning”, en Panitch, L. y Leys, C. (eds.) *Socialist Register 2007. Coming to terms with nature*, London: The Merlin Press-New York: Monthly Review Press-Halifax: Fernwood Publishing, pp. 294-309.
- Ludwig von Mises (1986) “Las causas de las crisis económicas” *Libertas, Edición semestral de E.S.E.A.D.E.*, año 3, Octubre de 1986; N5.

- Marques-Pereira, J y Théret, B (1999) "Regímenes políticos, mediaciones sociales y trayectorias económicas. Algunas enseñanzas regulacionistas de la divergencia entre las economías brasileña y mexicana desde los años setenta", en Estudios Sociológicos XVII:50, S/D.
- Marx, Karl. (1985) "Trabajo asalariado y capital" (1849). Ed. Planeta-Agostini.
- Nozick, Robert (1988) *Anarquía, Estado y Utopía*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Nun, José (2001) *Marginalidad y exclusión social*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- O' Connor, James (1985) "Nuevas reflexiones sobre la crisis fiscal del Estado: un análisis de la crisis económica y de la política presupuestaria de Reagan", Ed. Revolución, Madrid.
- O'Donnell, Guillermo (2007) *Disonancias: críticas democráticas a la democracia*, Ed. Prometeo, Buenos Aires.
- Offe, Claus (1990) "Contradicciones del Estado de Bienestar", Ed. Alianza, México.
- .Oszlak, Oscar (1999) *Quemar las Naves (o como lograr reformas estatales irreversibles)*. Trabajo presentado al IV Congreso Internacional del CLAD, México.
- Polanyi, Karl. *La Gran Transformación*. Ed. La piqueta. Madrid.1989.
- Sidicaro, Ricardo (2005) "La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)", Eudeba, Buenos Aires.
- Théret, Bruno (1996) "Estado, finanzas públicas y regulación", en Boyer,R. e Saillard, Y. (eds) *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*, CBC-UBA; Buenos Aires.
- Weber, Marx. *Economía y Sociedad* (1922). Ed. Fondo de Cultura Económica. 1996.