



AGUSTINA COPPARI

Las formas del Estado y los actores sociales. El caso de la Argentina

POR ARTURO FERNÁNDEZ

Abogado por la UBA y master y doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Católica de Louvain, Bélgica. Es Investigador Principal Jubilado Contratado del CONICET y Profesor Titular Consulto de la UBA. Continúa desempeñándose en actividades de grado y sobre todo de posgrado en la UBA, en la Facultad de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario, de la Universidad Católica de Córdoba y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Ha sido Decano de la Facultad de Ciencia Política de Universidad Nacional de Rosario y Director de la Carrera de Ciencia Política de la UBA. Es miembro de las Comisiones Directivas de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Es miembro de los Comités Académicos de las revistas de Ciencia Política *POSTdata* y *Studia Politicae*.

Desde algunos enfoques críticos de la Ciencia Política se puede afirmar que el Estado Moderno, vinculado al proceso de transición entre el feudalismo y el capitalismo en Europa, es un conjunto de instituciones que genera normas con sanciones (leyes); esta realidad política y jurídica cristaliza, en última instancia, las desiguales relaciones existentes entre grupos económicos y sociales que pugnan por controlar una población instalada en un territorio. Esta concepción del Estado implica reconocer la importancia decisiva de actores políticos y no-políticos en la construcción de las relaciones de poder, por encima del entramado institucional que las estabiliza temporariamente. Las instituciones estatales pueden incidir en las relaciones de los actores sociales, por ejemplo facilitando sus acuerdos y pactos, pero nunca determinan su comportamiento y la constitución de la pirámide de poder social. Por otra parte, el Estado tiende a monopolizar la violencia en una sociedad para imponer las leyes y las políticas públicas que dicta; ello puede derivar en el uso autoritario de su poder, si no existiesen contrapesos institucionales y, sobre todo, sociales.

Por ello, los Estados van evolucionando y transformándose en la medida en que se modifican los posicionamientos de los grupos sociales; si grupos subordinados controlasen el Estado, pueden influir decisivamente en la ampliación de sus derechos. Segura-

mente esta realidad era anterior al Estado Moderno pero la conjunción de la Revolución Industrial y el nacimiento del capitalismo permitieron distinguir con claridad etapas del desarrollo del Estado directamente relacionadas con el triunfo de la burguesía sobre la nobleza feudal y las luchas del movimiento obrero organizado contra la explotación que sufrían los trabajadores que vendían su fuerza de trabajo a manos de esa burguesía. Esas luchas fueron modificando la naturaleza y las funciones de los sistemas políticos y su relación con las sociedades.

1. FORMAS DEL ESTADO CAPITALISTA

De forma esquemática se pueden distinguir períodos sociohistóricos del Estado durante la historia del capitalismo mundial, los cuales se replican relativamente, tanto en sus caracteres como en el momento histórico, en el caso de la Argentina y otros países periféricos:

a) el Estado liberal: corresponde al período del ascenso y consolidación de la burguesía que desmantela las estructuras estatales precapitalistas y crea aquellas que aseguran la ampliación del capital; ellas aseguran el predominio de la economía de mercado y el trabajo libre, limitando y/o reprimiendo las protestas que inician los sindicatos obreros como consecuencia de los abusos de los propietarios de los medios de producción. En la Europa industrializada abarca gran parte del siglo XIX y coincide con el nacimiento de la lucha de clases. ▶

► El Estado erige un sistema jurídico orientado a garantizar la reproducción del capital a través de la defensa de sus fronteras y de la seguridad interna. Se lo denominó "Estado gendarme".

En nuestro país este período coincide con el triunfo de los intereses de Buenos Aires en la guerra civil del siglo XIX y la consiguiente organización nacional; entonces la adopción de un modelo agroexportador favorece el crecimiento del país y se corresponde a una idea de la división internacional del trabajo que el liberalismo consideraba racional y beneficiosa para el conjunto de la humanidad.

Sin embargo, el régimen de propiedad de la tierra limitó el dinamismo social y económico y dio lugar a luchas sociales y políticas por la justicia social y la democracia política.

b) El Estado de Bienestar keynesiano: en realidad se trata de dos momentos sociohistóricos; en Europa y en Estados Unidos las presiones del movimiento obrero, reforzado por la creación de partidos socialistas anticapitalistas, condujo a la puesta en práctica de la acción social de los Estados y/o el mejoramiento de los salarios a fines del siglo XIX y principios del XX, sentando las bases del régimen de bienestar. Por otra parte, la crisis capitalista mundial de 1929-1930 generó la necesidad de la intervención del Estado para establecer pactos sociales entre el capital y el movimiento obrero organizado a través de procesos de concertación social: ello permitió la ampliación de las funciones socioeconómicas del Estado con el fin de incentivar el consumo, aumentar los impuestos al capital, controlar los monopolios económicos y las cíclicas crisis capitalistas a través de instituciones estatales creadas al efecto. Estas medidas, teorizadas por el economista inglés John M. Keynes, permitieron la notable multiplicación de políticas sociales que generaron un sólido Estado de Bienestar después de la Segunda Guerra Mundial. No fue ajeno al temor que produjo en los grupos dirigentes capitalistas el avance del comunismo mundial a partir de la Revolución Rusa de 1917. Se trata de un Estado que, regulando la economía, distribuye la riqueza, establece derechos laborales y crea políticas sociales que conducen a niveles significativos de integración social. Se lo denominó "Estado benefactor".

En la Argentina, los grupos económicos dirigentes no llegaron a crear un régimen de bienestar satisfactorio pese a la gran riqueza acumulada a principios del siglo XX y son sorprendidos por la crisis capitalista que pone fin al modelo agroexportador. Con la ayuda de las Fuerzas Armadas retoman el control del Estado para iniciar el proceso de sustitución de importaciones, el cual agudiza las luchas sociales. En 1945 la irrupción de Juan Perón en la vida política conduce a la creación de un avanzado régimen de bienestar, resistido por los grupos económicos de mayor influencia, y a consolidar un Estado keynesiano

CON LA ELECCIÓN DE NÉSTOR KIRCHNER SE INICIA UN DIFÍCIL PROYECTO DE RECUPERACIÓN DE LA AUTONOMÍA DEL ESTADO FRENTE A LOS PODERES ECONÓMICOS, LO CUAL PERMITE INICIAR UN PROGRAMA DE REDISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA Y DE NOTABLE AMPLIACIÓN DE LOS DERECHOS.

DESPUÉS DE DOCE AÑOS ESE ESTADO ARGENTINO APLICA POLÍTICAS NEOKEYNESIANAS DE REGULACIÓN DEL SISTEMA PRODUCTIVO, DESARROLLA UNA POLÍTICA LABORAL BASADA EN ACUERDOS PARITARIOS Y AMPLÍA EL DETERIORADO RÉGIMEN DE BIENESTAR.

abocado a la tarea de completar la industrialización. El apoyo de la gran mayoría de los trabajadores sindicalizados es el sostén principal del peronismo y la fuerza social que permite su subsistencia tras el violento derrocamiento del gobierno justicialista en 1955.

c) El Estado neoliberal: es consecuencia de una nueva crisis del capitalismo mundial, debido en gran medida a la baja de su tasa de ganancia que se manifiesta en los años setenta. Síntomas de esa degradación fueron el relativo final del sistema monetario mundial estable creado en 1944 (1971) y los efectos del aumento de los precios de petróleo (1973). Después de 1980 se aplican concepciones económicas neoclásicas que critican el intervencionismo estatal en lo económico y en lo social. Se trata de tesis académicas de autores como el austríaco Friedrich Von Hayek y el estadounidense Milton Friedman que radicalizan las posiciones del liberalismo inicial. Ellas recomiendan bajar los impuestos, privatizar las empresas estatales, mercantilizar los servicios sociales, flexibilizar el proceso de trabajo, abaratando la mano de obra, y establecer la plena libertad económica y comercial que idealmente permita a los individuos maximizar sus ganancias. Cabe subrayar que la libre circulación de bienes y servicios se impulsó después de 1945 para evitar guerras comerciales como las que condujeron a las guerras mundiales entre Estados capitalistas del siglo XX: sin embargo, al menos desde 1970, esa libre circulación favorece sobre todo a las empresas transnacionales y luego al capital financiero en un proceso de extraordinaria concentración de poder. No fue acompañada por la libre circulación de trabajadores. Su aplicación gradual después de treinta años deriva en el recorte de los salarios y de las políticas sociales, en particular de los derechos laborales, pese a las resistencias de los sindicatos y algunos sectores populares. Este enfoque se corresponde con las necesidades de recomposición del capital y es puesto en práctica de formas más rigurosas o más flexibles. Es preciso subrayar que, en los países desarrollados, esa aplicación se realiza a través de un consenso social mayoritario logrado mediante la difusión de la propiedad privada inmobiliaria con créditos hipotecarios y de una hábil difusión de ideas individualistas a través de la publicidad y de los diversos medios de comunicación. Todo ello ha generado la hegemonía del capital financiero y su desregulación y globalización; desde el punto de vista social, se registra un retorno a la desigualdad entre grupos sociales favorecidos y desfavorecidos; y una marginación de las capas inferiores de la sociedad aun en los cerca de treinta y cinco Estados socialmente integrados durante el período de Estado de Bienestar keynesiano; los beneficios de los "treinta años dorados" (1950-1980) se han evaporado para las nuevas generaciones. Desde el punto de vista político, los Estados neoliberales ven recortadas sus capaci-

dades para regular la economía y la concertación social, generando debilitamiento de los partidos políticos y alta abstención electoral, además de profundos daños sociales a nivel global. Se llegó a designarlo como "Estado mínimo o subsidiario".

En la Argentina ese Estado neoliberal se inicia durante la trágica dictadura militar de 1976 a 1983 y se continúa durante la década de 1990 con cierto apoyo de la sociedad civil. El desmantelamiento de la intervención estatal en la economía condujo a la desafortunada privatización de las empresas estatales, a una desordenada desindustrialización y a una extraordinaria concentración de la riqueza, además de un significativo recorte de las políticas sociales; su saldo más doloroso es la aparición de una marginalidad social desconocida en la historia nacional por su volumen cuantitativo y cualitativo. En nuestro país, la aplicación de las recetas neoliberales más ortodoxas, contenidas en el llamado Consenso de Washington para América Latina, provocaron un estallido económico, social y político, como en otros países de la región; pero la crisis de 2001 puso en riesgo la existencia de la sociedad y el Estado, lo cual llevó a un amplio cuestionamiento de la dirigencia del país y de la forma que conducían.

d) El inicio de un Estado posneoliberal: la crisis capitalista de 2008 es producto de diversos factores pero el más inmediato está causado por la desregulación de los centros financieros hegemónicos; ellos habían creado una economía virtual, cuya arriesgada manipulación para lograr ganancias estuvo a punto de colapsar, provocando la quiebra de muchos bancos y de entidades de la economía virtual y real. Para superar esta grave situación, sobre todo el Estado norteamericano aporta fondos de los contribuyentes para rescatar bancos y empresas industriales, con lo cual consigue estabilizar las economías, aplicando medidas intervencionistas contrarias a la ortodoxia neoliberal. Sin embargo, se entra en un largo período de recesión del cual sólo parece emerger Estados Unidos. Nadie asegura haber superado totalmente la crisis y los flujos financieros no han podido ser regulados, los organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional siguen influidos por las posturas neoliberales y los bancos transnacionales son grandes acreedores de los Estados, incluido Estados Unidos. Tras una corta hegemonía casi total de los principales Estados de la OTAN, vencedores en la Guerra Fría, han emergido China e India como nuevos polos de creciente poder económico y político. China es un Estado que regula la estructura productiva y la sociedad, imponiendo reglas a las empresas transnacionales y a la economía de mercado, para asegurar un sostenido proceso de desarrollo; sus éxitos implican una vía original de vincular el Estado (autoritario) con el capitalismo global. La multipolaridad instalada es inestable y graves problemas como el cambio climático no

► pueden ser abordados por el predominio de los intereses privados. Las dificultades del presidente Obama para restaurar una política social como la cobertura social de la medicina para sectores carenciados expresa la dificultad de devolver al Estado un rol que vaya más allá de asegurar los intereses del capital.

En América Latina, las agudas crisis sociales y políticas que derivaron de la puesta en práctica de las políticas neoliberales en sociedades ya desintegradas condujeron a una reacción de nuevos y viejos actores políticos en diversos países de la región, presionados por la acción de nuevos y viejos movimientos sociales. También en el caso de la Argentina la movilización social permitió que, en las elecciones de 2003, fuesen derrotados en las urnas los candidatos neoliberales. Con la elección de Néstor Kirchner se inicia un difícil proyecto de recuperación de la autonomía del Estado frente a los poderes económicos, lo cual permite iniciar un programa de redistribución de la riqueza y de notable ampliación de los derechos. Después de doce años ese Estado argentino aplica políticas nekeynesianas de regulación del sistema productivo, desarrolla una política laboral basada en acuerdos paritarios y amplía el deteriorado régimen de bienestar. Los intereses económicos más concentrados se oponen con virulencia a esta regeneración del Estado y muchas de sus políticas públicas. En el caso de la Argentina y otros países de América Latina, el Estado presenta acentuados rasgos posneoliberales, en la medida en que concibe un proyecto de desarrollo basado en la centralidad de la política y su capacidad de regular la economía de mercado, generando fuerte oposición interna e internacional. Ello permite reconstruir un régimen de bienestar.

2. RELACIONES ENTRE EL ESTADO ARGENTINO ACTUAL, LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN LA ARGENTINA

No puede comprenderse la emergencia de Estados posneoliberales en la Argentina y en parte de América Latina sin revisar la naturaleza de sus sociedades y su particular vinculación con el Estado.

La sociedad civil latinoamericana, incluida la argentina, ha sido tradicionalmente débil frente a Estados dependientes desmesuradamente autoritarios y centralizadores y, por lo tanto, incapaces de establecer una nueva hegemonía estable, después de la crisis de 1930. Esta situación estructural fue una de las causas de la endémica inestabilidad política de la mayoría de los países de la región; una explicación social reside en la inexistencia de burguesías sólidas y mínimamente autónomas que pudieran crecer y consolidarse sin necesidad de apoyo estatal, desplazando el poder de los propietarios de la tierra y/o de la riqueza minera; ello podría explicar el fracaso de los partidos y gobiernos na-

EN EL CASO DE LA ARGENTINA Y OTROS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, EL ESTADO PRESENTA ACENTUADOS RASGOS POSNEOLIBERALES, EN LA MEDIDA EN QUE CONCIBE UN PROYECTO DE DESARROLLO BASADO EN LA CENTRALIDAD DE LA POLÍTICA Y SU CAPACIDAD DE REGULAR LA ECONOMÍA DE MERCADO, GENERANDO FUERTE OPOSICIÓN INTERNA E INTERNACIONAL. ELLO PERMITE RECONSTRUIR UN RÉGIMEN DE BIENESTAR.

cionales y populares del siglo XX. Sin embargo, no es menor la responsabilidad de actores políticos conservadores y liberales que recurrieron a las Fuerzas Armadas para impedir o destruir experiencias democráticas que impulsaban la justicia y la integración social. En consecuencia, se hace imprescindible el fortalecimiento y la ampliación de la sociedad civil y, en particular, la de los movimientos, para luchar contra la arbitrariedad de Estados cooptados por minorías sociales que impiden el desarrollo con integración social.

Las brutales dictaduras cívico-militares de los años setenta crearon un rechazo del Estado autoritario que desdibujó el accionar reformador de ese mismo Estado durante gobiernos nacionales y populares del siglo XX que, en la Argentina y en la región, habían consolidado las naciones a través de mayor integración social y la ampliación de derechos, modificando la propia sociedad civil. Cabe recordar que en los años ochenta José Aricó subrayó la dificultad del marxismo para comprender América Latina en la medida que en la región, al contrario de Europa y América del Norte, el Estado antecedió a la sociedad desde el proceso de independencia. Por lo tanto el Estado fue y sigue siendo un escenario de disputa social.

A comienzos del siglo XXI, con la emergencia de sociedades civiles fortalecidas por la presencia de movimientos sociales del más diverso signo, también aparecen Estados que aplican políticas públicas contrarias al neoliberalismo y de los grupos sociales hegemónicos. Esta realidad se hace más significativa a partir de la citada crisis financiera que afecta al sistema mundial capitalista; asimismo, los sectores conservadores y liberales despliegan ofensivas diversas contra esta construcción social y política, en el caso argentino a partir de 2008.

El surgimiento de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández permitió la recuperación del programa histórico del peronismo: construir un Estado-Nación autónomo, capaz de generar crecimiento con justicia social y dignidad para sus habitantes; ello evitó que el justicialismo siguiera la misma suerte de la mayoría de los partidos nacionales y populares, nacidos en el siglo XX y que adoptaron la ideología neoliberal, en Bolivia, Perú, Venezuela, Panamá, Costa Rica y México. El kirchnerismo no es ajeno a la mencionada complejidad de la relación Estado-sociedad, en particular después de la crisis de 2001.

Una parte del sindicalismo cegetista argentino y la CTA lucharon contra las medidas neoliberales de los años noventa. Cuando el gobierno nacional restableció la política laboral, creó empleo y garantizó la convocatoria a negociaciones paritarias anuales; todo ello revitalizó la vida gremial. A cambio, contaba con las demandas y el apoyo mayoritario en la CGT y la CTA. Sin embargo, el debilitamiento político de los sindicatos, desde los años ochenta, hace difícil su relación con otros actores sociales y políticos y, por lo tanto con los gobiernos que son próximos a sus intereses.

Los movimientos de derechos humanos habían resistido heroicamente a la dictadura y continuado su lucha por "Memoria, Verdad y Justicia", denunciando los crímenes cometidos por el Estado y, en consecuencia, de lesa humanidad. El kirchnerismo hizo suyas esas demandas con el claro objetivo de reconstruir el Estado de Derecho destruido por la última dictadura militar. Esta política no la desarrolló por razones electorales sino para recuperar la dignidad de los argentinos en un momento en que la potencia hegemónica de Occidente viola de forma sistemática esos mismos derechos humanos.

El movimiento de homosexuales, lesbianas y otras minorías sexuales no tenía un peso político importante en la Argentina pero había aparecido en los años setenta y renacido con la transición democrática. Por ello el actual gobierno nacional recogió esta lucha de seres humanos tristemente marginados por la mayoría heterosexual y consiguió materializarla en la ley de matrimonio igualitario y en la ley de género, pese a las presiones de los sectores conservadores y reaccionarios que existen en todas las sociedades.

Asimismo, la muerte de Néstor Kirchner movilizó a jóvenes de todos los sectores sociales que recuperaron la fe en la actividad política como una forma de servicio a la sociedad; y él, tal como Cristina Fernández, se embarcaron en un recambio generacional que transforma las estructuras burocratizadas del Partido Justicialista; para ello se generaron diversos movimientos territoriales con fines que trascienden el aspecto electoral de la política.

Se trata de un proceso dialéctico: el Estado amplía

derechos con el fin de fortalecer la sociedad civil, como hizo el peronismo entre 1946 y 1955; al mismo tiempo que ese fortalecimiento es la garantía de que los mismos sean defendidos por sus beneficiarios y que entonces no se pueda volver a avasallarlos.

Concluyo poniendo de relieve que la acción de diversos Estados y movimientos sociales ha puesto el problema de la injusticia social en la agenda de América Latina; ello permite recuperar la confianza, casi perdida en los años noventa, de la acción transformadora de la política. En segundo lugar, vuelve a hacer posible alcanzar la realidad de un contexto de Estados que nos permita vivir en una región integrada social y políticamente y, por lo tanto, digna de ser vivida. Se sabe que es una larga tarea llena de obstáculos y amenazas porque se enfrenta a poderosos intereses económicos, sociales y culturales concentrados a nivel global y local. Millones de dólares compran la conciencia y la voluntad de políticos, comunicadores sociales y también científicos para que defiendan el orden establecido.

Finalmente cabe subrayar que las ciencias sociales de la región deberían tratar de comprender y explicar las particularidades de los Estados y de las sociedades latinoamericanas y sus cambios en curso. En particular, la Ciencia Política que previó la positiva expansión de la democracia política en cerca de 160 Estados debería profundizar el estudio sobre sus límites en sociedades capitalistas. No parece conveniente para su desarrollo, tal como en el siglo pasado, desconocer la realidad particular de los Estados periféricos y de sus procesos sociales, sea para ignorarlos o sea para degradarlos. Por ejemplo, el uso del término populismo para descalificar Estados que intentan conformar naciones integradas fue y es un ardid utilizado por periodistas y científicos sociales en defensa de los intereses afectados por los cambios sociales. •

Referencias bibliográficas

La obra de Ernesto Laclau *La razón populista* generó un amplio debate filosófico y teórico acerca del populismo, al cual pretende explicar; su impacto internacional es considerable e incrementado por su influencia sobre los politólogos que encabezan el Partido Podemos en España. Renovadores filósofos políticos y politólogos argentinos continúan explorando la pertinencia de sus hipótesis.

Las publicaciones citadas hacen un esfuerzo para comprender los cambios sociales del siglo XXI en América Latina. Naturalmente la enumeración no es exhaustiva.

Aricó, José (2010). *Marx y América Latina*. México, FCE (reedición).
Chávez, David et al. (ed.) (2008). *La nueva izquierda en América Latina*. Madrid, Ed. Los libros de la Catarata.

Monedero, Juan Carlos (2009). *El gobierno de las palabras*. Madrid, FCE.

Rodríguez Garibito et al. (ed.) (2007). *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria*. Bogotá, Grupo Ed. Norma.

Revista *POSTdata*, Vol. 19, número 2, Buenos Aires, 2014.

Revista *Temas y debates*, año 14, número 20, Rosario, 2010.