

La reforma del Estado como cuestión política

Carlos M. Vilas*

Introducción. El Estado como cuestión política

El Estado es la unidad suprema de decisión respecto de la población en un territorio; el carácter supremo del poder decisorio deriva de su monopolio de la coacción física. El contenido y el sentido de esa unidad de decisión, la orientación efectiva con que puede llegar a ser ejercida la coacción legítima, las fuentes de la legitimidad y los modos en que ella se expresa dependen en definitiva de la matriz de relaciones de poder en la sociedad (entendida ésta en sentido amplio, incluyendo la economía). A su turno esa matriz responde a una compleja y cambiante articulación entre factores predominantemente internos o nacionales, y factores predominantemente transnacionales.

* Investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM

En su carácter de unidad suprema, de decisión el Estado puede ser visto como el

escenario o *espacio político institucional* para el procesamiento y transacción legítima de los conflictos entre actores. El Estado actúa como delimitación paramétrica de intereses, actores y conflictos, definiendo qué es lo legítimo (actores, recursos, procedimientos) y qué no, facilitando o entorpeciendo el planteamiento de temas, el desenvolvimiento de los actores, sus márgenes de maniobra, su acceso diferenciado a recursos. Así planteado, es claro que esta dimensión de escenario es en sí misma un recurso de poder, en la medida en que legitima las cuestiones que se procesan en él y pone al alcance de los actores la capacidad de movilizar, en función de sus demandas y del modo en que transan sus conflictos, su potencial de coacción y también para mantener fuera del escenario y del juego institucional a actores y temas determinados: por lo tanto, "no legítimos". No se trata de un escenario neutral o abierto a todos los actores de la sociedad. La ideología dominante a través de sus múltiples agencias (medios de comunicación, sistema escolar, iglesias...) y el aparato legal (sistema jurídico, tribunales, policías...) "administran" el ingreso y en consecuencia dictaminan acerca de la legitimidad.¹

Al mismo tiempo existe en el Estado un coeficiente de instrumentalidad en la medida en que, por definición, él es institucionalización de un poder que deriva de un diseño macroeconómico y macrosocial de supraordinación y subordinación de clase, y lo refuerza; las mediaciones de la democracia representativa y los derechos ciudadanos no son suficientes para eliminar ese coeficiente, aunque sí para acotar sus proyecciones, dadas ciertas condiciones que no son constantes. En verdad más que de instrumentalidad del Estado, corresponde conceptualizar a éste como recurso de poder: en sí mismo y en su capacidad para movilizar otros *recursos de poder* (materiales y simbólicos). Pero existe siempre un sesgo político de clase del Estado capitalista moderno, como lo hubo antes en el Estado oligárquico hacia los grandes terratenientes y comerciantes, por ejemplo. En sociedades multiétnicas se ha identificado un sesgo étnico-cultural institucionalizado en el Estado y sus políticas, que se entrelaza con el sesgo de clase. Los enfoques feministas de la política señalan con acierto que existe asimismo en el Estado y en su ejercicio del poder un sesgo de género bajo el manto de una aparente neutralidad de género.

La conjugación de ambas dimensiones (el Estado como recurso y el Estado como espacio o escenario) no es constante. Más aún: aunque el Estado moderno surge de la separación, típica del capitalismo, entre lo político y lo económico —entre la dominación y la explotación— tal separación no es irreversible; al contrario, en situaciones de crisis esa

¹ La reducción de la legitimidad a la legalidad es uno de los aspectos centrales del "Estado de derecho" moderno, o sea capitalista, como bien advirtió Max Weber. Cari Schmitt en *Legalidad y legitimidad*. Madrid, Aguilar, 1971, muestra los extremos a que puede conducir este reduccionismo (el texto original se publicó en 1932).

separación —sobre la que se constituye la autonomía del Estado y de lo político— se reduce sustancialmente. En estos casos se acentúa el papel del Estado como recurso de poder de ciertos grupos o actores en detrimento de otros. La discusión sobre la "autonomía relativa del Estado" tiene sentido y plena relevancia en situaciones de estabilidad, es decir, de desempeño consolidado de un determinado bloque en el poder. Cuando éste resulta cruzado por luchas internas o conflictos severos, los actores compiten entre sí y se enfrentan tanto en el terreno del mercado como en el del Estado y la política tiende a asumir un aspecto de "vale todo". "Apropiarse" de las políticas y del poder del Estado (es decir, privatizar el funcionamiento y los recursos del Estado) es tan importante como apropiarse de los recursos del mercado, y con frecuencia el éxito o el fracaso en éste resultan estrechamente vinculados al éxito en el control de los recursos estatales. Cada vez que se presentan estos momentos de viraje profundo en los modos de apropiación y acumulación, el Estado tiende a reducir su "autonomía relativa", es decir su distancia institucional respecto de los actores dominantes en el terreno económico, y a reforzar su vinculación instrumental con determinados actores del mercado.² Es éste un aspecto de la cuestión que no fue tenido en cuenta en la polémica Miliband-Poulantzas sobre la relación Estado-clases dominantes en el Estado capitalista.³ En momentos de crisis, típicas de situaciones de cambio de un estilo de acumulación a otro, el Estado deja de funcionar como Estado formalmente de todos (el Estado en su función política de conducción) para actuar como el Estado de algunos más que de otros (el Estado con predominio de su función política de dominación).

I. Reforma del Estado y relaciones de poder

La reforma del Estado surgió a mediados de la década pasada como uno de los puntos centrales en la agenda de la reestructuración amplia de las economías y las sociedades de América Latina, a partir de la reconfiguración de la economía mundial y de la crisis regional. Con desigual amplitud y profundidad ha sido llevada a cabo en prácticamente todos

² La pérdida de autonomía del Estado en diferentes momentos de viraje en el capitalismo latinoamericano se discute en Carlos M. Vilas. "Después del ajuste: La política social entre el Estado y el mercado", en C.M. Vilas (coord.). *Estado y políticas sociales después del ajuste*. Caracas, Nueva Sociedad-UNAM, 1995, pp. 9-29.

³ Nicos Poulantzas. "The Problem of the Capitalist State" en Robin Blackburn (ed.). *Ideology in Social Science. Readings in Critical Social Theory*. London, Fontana, 1972, pp. 238-253; Ralph Miliband. "Reply to Nicos Poulantzas", *ibid.*, pp. 253-262. Vid también Ellen Meiksins Wood. *Democracy against Capitalism*. Cambridge, Cambridge University Press, 1995, especialmente capítulos 1 y 2.

los países de la región, aunque en algunos de ellos (por ejemplo Brasil, República Dominicana, Colombia o Ecuador) se encuentra notoriamente "rezagada" respecto de los avances alcanzados en Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador o Perú. En otros, como México, Costa Rica, Uruguay o Guatemala, el proceso muestra profundos desniveles.⁴ Usualmente referida al estallido de la llamada "crisis de la deuda externa" en 1982, al modo en que los gobiernos la encararon y a las transformaciones impulsadas en sus estructuras orgánicas, en las corporaciones estatales y en la capacidad reguladora de las relaciones sociales y de mercado de las agencias gubernamentales, la reforma del Estado debe enfocarse e interpretarse ante todo en su sentido político más profundo; vale decir, en lo que ella comporta de efecto y resultado de los cambios en las relaciones de poder entre actores sociales y económicos tanto a nivel doméstico como regional e internacional.

Tales cambios, referibles en último análisis a la aceleración reciente de los procesos de globalización económica y financiera, están en desarrollo desde la década de 1970 por lo menos y se aceleraron notablemente en la de 1980. Se trata de transformaciones en la configuración y funcionamiento de la economía internacional, en las sociedades y economías locales y regionales, en los procesos de producción, en los recursos de poder de los actores, en sus relaciones recíprocas, y en su eficacia para alcanzar sus objetivos y promover y defender sus intereses. En conjunto, implican profundas transformaciones en las bases sociales de los estados y, más en general, una reestructuración de las relaciones entre Estados, mercados y sociedades. Las transformaciones en las relaciones de poder significan cambios de y en los grupos que se expresan en el Estado y sus políticas, y que encuentran en aquél y en éstas medios privilegiados para promover sus intereses y objetivos. Al cambiar los actores estratégicos en el funcionamiento y orientación de las agencias y recursos del Estado, cambian también los intereses y objetivos promovidos, legitimados y deslegitimados a través del Estado, de sus instituciones y recursos.

Los cambios en las relaciones de poder entre actores alcanzan, con mayor o menor claridad, expresión política estatal: a esto responde la reforma del Estado en curso. El Estado es adaptado al nuevo escenario y, de hecho, actúa para promoverlo. No es ésta una situación históricamente nueva: todo cambio profundo en las relaciones de poder entre actores (clases, grupos, fracciones, corporaciones) de alcance nacional, acarrea una "reforma del Estado", en la medida en que la especificidad de éste consiste en expresar institucionalmente una dada matriz de relaciones de poder. Tanto más cuando los cambios en la matriz nacional de poder se encuentran significativamente influidos por, o articulados a, cambios profundos en el sistema global.

⁴ Dejo de lado, por razones fácilmente entendibles, el proceso de reforma en Cuba.

Se advierte con claridad el sentido y proyecciones *políticas* de la reforma del Estado. Es mucho más que reforma del sector público o reforma administrativa. Es pertinente enfatizar ésto, ya que el arraigo de los enfoques institucionalistas formales en la ciencia política de nuestros días contribuyó a reducir el análisis de la reforma a la cuestión del sector público y las agencias gubernamentales que operan en el ámbito de la economía, el comercio y las finanzas. Esto no implica minimizar la importancia de las instituciones y los procedimientos, sino ubicarlos en su debido contexto. Una institución es la formalización, dotada de virtualidad sancionadora (simbólica o material), de determinados patrones de conducta social. La capacidad de institucionalizar determinadas pautas de conducta y de inhibir o castigar otras, implica una posición de poder en ciertos actores y capacidad para movilizar recursos. La formalización jurídica o administrativa de la institución no diluye por lo tanto lo que ésta siempre involucra de relación de poder.⁵

La reforma del Estado se refiere a sus elementos materiales (población y territorio) y a la configuración, modo de ejercicio y orientaciones del poder: aunque no siempre como parte de la intencionalidad reformadora, por lo menos, como efecto de la misma. El poder político del Estado, tanto en sus dimensiones institucional y simbólica como en la coactiva, es puesto al servicio de intereses y objetivos distintos que los anteriormente promovidos, en una matriz social y económica, espacial y poblacional, también ella modificada. El cambio significativo en los intereses y en los actores obliga a cambios en las agencias y en las políticas, en las instituciones y en los procesos. Al cambiar la "constitución real" de la sociedad —en el sentido de Lassalle— cambia necesariamente su "constitución formal". Sin embargo, que el cambio sea necesario no significa que sea automático ni que se derive mecánicamente del surgimiento de aquella necesidad.

El movimiento de una matriz de relaciones de poder a otra, por lo tanto el paso de un tipo de relación sociedad-Estado a otra y su institucionalización en otro tipo de Estado, son el resultado de la capacidad de acción política y cultural de los actores en un marco socioeconómico nacional y transnacional determinado. Ese tránsito puede ser prolongado, incrementándose entonces su conflictividad. Existe amplio consenso en que estamos en una situación de viraje de un estilo de acumulación a otro, de cambio en la matriz de relaciones de poder en respuesta a una *crisis orgánica* —en el sentido gramsciano—

⁵ No todo enfoque institucional incurre en reduccionismo formalista. Robert Putnam. *Making Democracy Work. Civic Transitions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press, 1994, y Sven Steinmo et. al. (eds.). *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1994, son buenos ejemplos de las posibilidades que ofrece el llamado institucionalismo histórico.

que se prolongó durante más de dos décadas. La reforma del Estado puede ser vista como parte del intento de poner fin a esa crisis por las fracciones más globalizadas del capitalismo latinoamericano.⁶

1. ¿Qué Estado se reforma?

La pregunta no es ociosa, porque frente al malestar social y en aras de legitimar las reformas en curso, el neoliberalismo narra una historia que se ajusta poco, si algo, a la realidad histórica. Generalmente se presenta la reforma actual como resultado de la crisis, agotamiento o *débaçle* del Estado populista, cuyos corporativismo, proteccionismo y enfoque autocentrado serían responsables, en el fondo, de la crisis. A menudo se agrega a esta caracterización el ingrediente demagogia, apuntando a la manipulación populachera de las políticas públicas con el fin de ilusionar al electorado de menores ingresos y ganarse su buena voluntad. El populismo latinoamericano habría sido así la versión criolla, en clave particularmente desprolija, del estatismo socialista europeo.⁷

Esta es una caricatura. Por un lado, el Estado populista había entrado en crisis por lo menos un par de décadas antes de la crisis de los años ochenta, como resultado de un conjunto de factores que se han discutido en otro lugar.⁸ Algunos de sus elementos constitutivos le sobrevivieron y mantuvieron presencia más allá de las posibilidades efectivas de funcionamiento del populismo: cuestiones simbólicas como los estilos de liderazgo político y el discurso oficial del poder; arreglos institucionales como el corporativismo;

⁶ Es conveniente precisar que la reforma del Estado en clave neoliberal no es en absoluto un rasgo exclusivo de la problemática del capitalismo latinoamericano —comenzó en Inglaterra con el gobierno de Margaret Thatcher—, pero el modo en que se lleva a cabo en América Latina plantea varias situaciones diferenciales. En este sentido, también parece poco acertado, salvo en lo meramente *formal* o por motivaciones de interés propagandístico (y esto en múltiples direcciones ideológicas), meter en el mismo saco las reformas que tienen lugar en nuestra región, con las que están experimentándose en los países exsocialistas de Europa.

⁷ Ver varios de los ensayos incluidos en Rudiger Dombusch & Sebastián Edwards (eds.). *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago, Chicago University Press, 1991 (hay traducción del Fondo de Cultura Económica). Implica una cierta ironía que mientras la crítica marxista y en general de izquierda enfatiza el carácter burgués del populismo, la crítica liberal y neoliberal insiste en presentarlo como un caso de socialismo criollo.

⁸ Ver Carlos M. Vilas. "Estudio preliminar", en C.M. Vilas (comp.). *La democratización fundamental. El populismo en América Latina*. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1995, pp. 11-118, y los capítulos de Aldo Ferrer (pp. 262-308), Thomas Skidmore (pp. 219-261) y Vilas (pp. 119-149).

mantenimiento de cierta regulación estatal de relaciones sociales y económicas, entre otros. Esos ingredientes tampoco fueron "inventados" por el populismo; son anteriores a él y operan en una amplia variedad de contextos.

Esta caricaturización soslaya que el del populismo fue un Estado capitalista que funcionó exitosamente durante varias décadas, desempeñando en su propio estilo y con alcances específicos las funciones básicas de todo Estado *capitalista* respecto del capital: acumulación, integración, seguridad, legitimación. Fue por lo tanto un Estado que promovió la acumulación de capital de una fracción dada de la burguesía latinoamericana a través de inversiones directas, promoción financiera, protección de mercados y subsidios. Que, dada la orientación predominante de esa burguesía hacia el mercado interno necesitó, y pudo, integrar a segmentos importantes de las capas medias y de los trabajadores como ciudadanos, aunque en un estilo de ciudadanía con fuerte presencia de movilización y manipulación clientelar. Un Estado que creó condiciones de estabilidad para la acumulación, actuó como filtro y defensa del mercado interno respecto del internacional, y a través de una compleja red de mecanismos corporativos alcanzó una manifiesta legitimidad. El sentido de sus políticas fue predominantemente anticíclico. La economía creció, se redujo la pobreza, se ampliaron las coberturas en educación y salud, se extendió la esperanza de vida de la población. Las limitaciones, vulnerabilidades y agotamiento final de este tipo particular de Estado capitalista tuvieron que ver con las características de sus bases sociales y su entorno externo, es decir, con la cambiante configuración de las relaciones de poder internas y externas y su recíproca articulación, y con el impacto del propio funcionamiento macroeconómico y macropolítico del diseño sobre el ambiente político y económico nacional e internacional.

Debe reconocerse que en la crítica a la reforma actual del Estado, se cae muchas veces en el equívoco promovido por los ideólogos del neoliberalismo y se acepta la descripción que éstos proponen de lo que debe ser reformado, sólo que cambiando las connotaciones valorativas. Es frecuente entonces encontrar una presentación del anterior estado de cosas como diseñado a la medida de los intereses de los trabajadores. Ciertamente, la situación de éstos en términos de empleo, remuneraciones, acceso a recursos, etc., era comparativamente mejor que la actual, pero esa mejor situación tuvo como contracara la subordinación política de los trabajadores y sus organizaciones a la lógica de la acumulación de capital. Estuvo limitada, por lo tanto, a las necesidades y requerimientos de fracciones determinadas del capital, en un momento de desarrollo de la economía global en que la realización del excedente se efectuaba en medida importante por la vía del consumo personal y el crecimiento extensivo, es decir, por la incorporación de un creciente número de población y de más amplios espacios territoriales a la acumulación de capital: la transformación de la población en capital humano, y de los recursos naturales en capital

físico. La eficacia de las movilizaciones sociales, obreras y populares se inscribió en esta matriz estructural de "posibilidades objetivas". Pero sin esas movilizaciones difícilmente habría podido transitarse de lo objetivamente posible a lo políticamente real. A la eficacia de esas movilizaciones contribuyó asimismo la vigencia de una concepción orgánica del Estado que formaba parte de la ideología dominante en las burocracias públicas y, sobre todo, en el estamento militar, según la cual la vida del cuerpo social depende de la capacidad del Estado para generar un sistema de equilibrios y armonías de intereses entre sus partes constitutivas. Cuando la dinámica de la acumulación se enfrentó a las demandas de participación y distribución, el espacio de las movilizaciones se acotó y progresivamente se deslegitimó. Los logros del pasado no pudieron sostenerse y la subordinación política de los actores sociales inhibió la gestación significativa de respuestas autónomas o de alternativas efectivas. La ideología estatal de las armonías orgánicas cedió paso a teorías de seguridad nacional y de contrainsurgencia cuando la activación social amenazó con superar los límites de un equilibrio que ya estaba en crisis.

En las dos décadas que siguieron a la periclitación del Estado populista, en los países donde éste alcanzó mayor desarrollo (Argentina, México, Brasil) se registraron intentos de reorientación económica y política para responder a los desafíos de la nueva situación: integración vertical de los sistemas productivos en un escenario empresarial hegemonizado por las corporaciones transaccionales; modernización tecnológica; promoción exportadora; evolución hacia un estilo intensivo de desarrollo, entre otros. El esfuerzo implicó reformular alianzas entre fracciones del capital, entre éstas y los trabajadores, y entre éstos y la población trabajadora no asalariada que en la etapa anterior había podido articular sus demandas a las del movimiento sindical.⁹ La magnitud del viraje, las resistencias recíprocas de los actores involucrados, la falta de representatividad política-institucional de muchos de los nuevos actores empresariales, la fragmentación de los mercados de capital y de fuerza de trabajo, generaron inestabilidad económica e incrementaron el tensionamiento social, con impactos en los sistemas políticos. En varios países el autoritarismo en diversas formas fue la respuesta a que se echó mano para hacer frente a la conjugación de una crisis económica de acumulación, una crisis social de legitimación, y una crisis política de representación, en el marco global de la doble confrontación Este-Oeste/Norte-Sur. Los desajustes fiscal-financieros que integran la justificación del viraje neoliberal y su reforma del Estado pertenecen a este momento del capitalismo y la política de América Latina: un momento de condensación y manifestación abierta de los conflictos entre capital y

⁹ Ver Fernando Fajnzylber. *La industrialización trunca en América Latina*. México, Nueva Imagen, 1983; John Seahan, *Patterns of Development in Latin America. Poverty, repression and economic strategy*. Princeton NJ, Princeton University Press, 1987 (hay traducción del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes).

trabajo, entre economía global y mercados nacionales, entre fracciones del capital, y dentro del campo laboral y popular.¹⁰

2. Nuevo bloque de poder y reforma del Estado

La crisis reciente y su impacto en los diferentes actores han sido analizados en otros lugares.¹¹ Las características de la crisis y el modo en que ella fue procesada han dado paso a una nueva matriz de relaciones de poder y a una concomitante redefinición de ganadores y perdedores, en un escenario de ampliada y acelerada globalización financiera. No es la primera vez en su historia que el capitalismo ingresa en un periodo de acelerada y ampliada globalización, pero las características de este particular momento presentan rasgos propios.¹² Cabe señalar tres cuestiones centrales:

1) Se ha registrado un nuevo avance de los actores que operan en escala global (corporaciones transnacionales, organismos financieros multilaterales, inversionistas financieros de nuevo tipo, etc.) en detrimento de los actores que se expresan ante todo en escala nacional. El mercado interno *propio*, que durante medio siglo constituyó el horizonte y el referente del proceso de acumulación, cede lugar al mercado internacional, es decir, al conjunto de mercados internos *ajenos* como espacio estratégico de intercambios y transferencias; la circulación transnacional o global de bienes y servicios es mucho más relevante que la cuota o porción que se "detiene" en cada espacio nacional o regional; lo relevante es la circulación de los valores, más que el origen o el destino de los valores en circulación;¹³

¹⁰ Jorge Graciarena. *Las transformaciones del Estado en América Latina*. San José, CSUCA, Cuadernos Centroamericanos de Ciencias Sociales, núm. 3, 1980; Carlos M. Vilas, "État, peuple et démocratie en Amérique du Sud", en Pablo González Casanova (dir.), *État et politique dans le Tiers-Monde*. Paris, L' Harmattan, 1994, pp. 81-139.

¹¹ Carlos M. Vilas. *América Latina en el "nuevo orden mundial"*. México, CIIH-UNAM, 1994, y "Economic Restructuring. Neoliberal Reforms, and the Working class in Latin America", en S. Halbsky & R. L. Harris (eds.). *Capital, Power, and Inequality in Latin America*. Boulder, Co., Westview Press, 1995, pp. 137-163. *La Revista Mexicana de Sociología* dedicó un número monográfico (4/95, octubre-diciembre 1995) a la cuestión del empresariado frente al ajuste neoliberal.

¹² Ver Aldo Ferrer. *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1996.

¹³ Giovanni Arrighi. *The Long Twentieth Century. Money, Power, and the Origins of Our Times*. London, Verso, 1994, pp. 5-7, interpreta la financierización actual de la economía mundial como la vigencia en escala global del esquema de acumulación "D-M-D'" de Marx. En sentido coincidente, pero con otro enfoque, vid. John Holloway. "Global Capital and the National State", *Capital and Class*, núm. 52, Spring, 1994, pp. 23-49.

II) Hay una clara victoria de los actores que se apoyan en la economía financiera y especulativa y la impulsan, con control y manejo de ingentes recursos líquidos, respecto de quienes operan en la economía real (producción y comercio de bienes y de servicios "materiales"); la economía financiera deja de ser un complemento de la economía real, y al contrario, la subordina;¹⁴

III) Aunque lo anterior revela la existencia de victorias y derrotas entre fracciones del capital, en conjunto se ha registrado una victoria del capital frente a la fuerza de trabajo. Ésta pierde tanto "conquistas materiales" como capacidad de organización, de negociación y de movilización, y legitimidad institucional; se trata por lo tanto de una victoria política, y no sólo económica, del capital.

Efecto combinado de los cambios técnicos y organizativos sobre todo en materia de comunicaciones, informática, biotecnología; de la liquidez gigantesca de la economía mundial; de los cambios en las escalas de producción, entre otros, estamos en presencia de un nuevo tipo de acumulación de capital, que a través de la conversión de los procesos productivos complejos en secuencias sencillas de operaciones simples conduce a una de-calificación (*deskilling*) de la fuerza de trabajo, y a una fácil rotación y sustituibilidad de la misma. Se genera así un efecto de redundancia laboral que contribuye a la exclusión social de un número grande de trabajadores y sus familias. Este efecto de redundancia se acopla con la precedencia de los mercados externos respecto del local como ámbito de realización del excedente. La inversión social, la masa salarial, dejan de ser vistas como condiciones para la realización del excedente por la vía directa o indirecta del consumo de los asalariados, y adquieren la condición de gasto, que en las condiciones de astringencia para dar cumplimiento a los compromisos financieros externos, puede y debe ser recortado.

La degradación de la fuerza de trabajo y de los mercados nacionales a que esto conduce golpea a las fracciones del capital que operan en función de la demanda local; aunque esto ha sido considerado por algunas organizaciones políticas en varios países de la región como un terreno favorable para la constitución de alianzas defensivas interclasistas, en los hechos no ha funcionado así. La propia vulnerabilidad corporativa de estos sectores, la ideología "inmanente" de la clase, el discurso dominante en los medios de comunicación, y las políticas del Estado, actúan para consolidar la unidad de la clase capitalista en momentos en que se acelera la desestructuración de las clases trabajadoras.

¹⁴ Ver Pierre Salama. "Financierización excluyente en las economías latinoamericanas". *Comercio Exterior*, núm. 46, (7), julio 1996, pp. 537-548.

La paulatina sustitución del derecho laboral por el derecho mercantil común implica la reversión de la mayoría de las conquistas laborales del pasado y revela el cambio de orientación de la acción estatal. Mientras el derecho laboral desempeña una función eminentemente compensatoria de las desigualdades socioeconómicas interindividuales que vulneran el ejercicio efectivo de la igualdad jurídica y valora el estado de necesidad en que se encuentra quien busca trabajo, el derecho mercantil simplemente se desentiende de ellas y por lo tanto las legitima. Esta reorientación del sistema jurídico forma parte de la denominada "flexibilización laboral" y revela ante todo, por supuesto, el cambio en las relaciones de poder entre sindicatos y cámaras patronales, entre trabajador y empresa.¹⁵

II. ¿Qué se reforma en el Estado?

1. Los elementos materiales del Estado

Como quiera que se conceptualice al Estado, población y territorio son sus elementos materiales constitutivos. La promoción de la globalización financiera por el Estado, y la reforma de éste, afectan a ambos elementos materiales en varios sentidos.

Población. El efecto combinado de la crisis económica y las políticas ejecutadas para encararla en función del rediseño ya señalado de relaciones de poder, impacta severamente en la población del Estado, tanto en términos sociales (la población como materia sociodemográfica del Estado) cuanto en términos político-institucionales (el "pueblo" del Estado, su ciudadanía).

En el primer aspecto hay que destacar el empobrecimiento de segmentos crecientes de personas y el agravamiento o persistencia de profundas desigualdades sociales. La

¹⁵ Ver por ejemplo, Karl Kosch. *Lucha de clases y derecho del trabajo*. Barcelona, Ariel, 1980; Héctor L. Moncayo. "¿Vamos hacia el derrumbe de la legislación laboral?. Algunas hipótesis sobre la reestructuración del capitalismo en la periferia". *El Otro Derecho*, núm. 12, octubre 1992, pp. 27-54; Asociación de Trabajadores del Estado. *La demolición del Derecho del Trabajo*. Buenos Aires, IDEP, 1993; Daniel Cieza. *Hiperdesocupación, precarización y riesgos en la Argentina: El caso del Gran Buenos Aires*. II Congreso Interamericano de Derecho Laboral y Seguridad Social. La Habana, 8 al 11 de julio de 1996. Miguel Cincunegui. "Dogma de fe", *Oikos*, núm. 4, junio de 1994, pp. 12-20, discute de manera crítica y con un enfoque comparativo la cuestión de la flexibilización laboral; Julio José Viaggio, "Reflexiones sobre el derecho del trabajo". *Realidad Económica*, 128, noviembre-diciembre de 1994, pp. 78-89.

abundancia nunca fue característica del modo de vida de la mayoría de la población latinoamericana, pero los niveles actuales de empobrecimiento y marginación, y en particular el efecto de exclusión del funcionamiento de las agencias y de las políticas estatales, contrastan con las estrategias políticas de integración social del pasado; las estadísticas son conocidas.¹⁶ Inciden en ellas factores económicos de alcance general —cambios tecnológicos, menor generación de puestos de trabajo, flexibilización laboral, entre otros— pero también las políticas estatales de adaptación pasiva a las desigualdades tradicionales y nuevas de la economía mundial. Hay que destacar en este particular el compromiso político de pagar la abultada deuda externa en los términos fijados por los acreedores y los organismos financieros multilaterales. La prioridad asignada a este rubro se traduce en contracción de las partidas presupuestarias destinadas a la prestación de un conjunto de servicios básicos y al mantenimiento de infraestructura económica y social que tradicionalmente funcionaron como mecanismos de integración: la escuela, el hospital, la seguridad social, el plan de obras públicas, las redes de comunicación.

El efecto inmediato de esta retracción estatal es que sectores amplios de la población quedan al margen del mismo, "libres" de condiciones institucionales de reproducción social, en momentos en que la reestructuración del mercado de trabajo reduce el arco de opciones al alcance de la gente. Esto implica, por supuesto, una situación de tremenda injusticia: se hace pagar a unos la deuda contraída por o para otros; es una injusticia producto de una relación de poder en la que los primeros actúan como súbditos y los segundos como soberanos.

La retracción estatal golpea mucho más a los más vulnerables y, sobre todo, a los que ingresaron a la nueva etapa en condiciones de mayor vulnerabilidad: mujeres y niños, ancianos, poblaciones indígenas, trabajadores no calificados (que recluirían su mayor cuota en esas categorías de población). Es más fácil apretarlas a ellas, porque tienen menor capacidad de reacción. Sacados de la escuela, de la atención en salud, de la seguridad social, del empleo estable, la policía queda como principal y tendencialmente único canal de comunicación institucional entre el Estado y los grupos abandonados a sí mismos: pobres "nuevos" y pobres "estructurales", niños de la calle, "informales", gente sin un lugar bajo el sol.

La articulación —que ya no integración— de estos excluidos tiende a expresarse ante todo por la vía de comportamientos definidos como "antisociales" por el Estado y sus

¹⁶ Ver CEPAL. *El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90*. Santiago de Chile, CEPAL, noviembre de 1992; y *Panorama social de América Latina, 1995*. Santiago de Chile, CEPAL, 1995.

agencias de control: invasores de terrenos; ocupantes de viviendas abandonadas; timadores de la credulidad o la codicia de los incautos; mendigos abiertos o encubiertos que obstaculizan el tránsito y *afean* los espacios públicos y ofertantes de servicios inservibles.

La discusión de la década de 1960 sobre las poblaciones marginales y su funcionamiento como "ejército de reserva" en los momentos de reactivación económica, pierde sentido en la actualidad. Ésta no es la "superpoblación relativa" del capitalismo industrial que ejerce una función de regulación del mercado de trabajo, ni la masa rural manipulable y movilizable de los estados oligárquicos, es decir, la válvula de seguridad y retaguardia del proceso global de acumulación, o la infantería política de los notables. Éstos son reserva de nada: cuando la economía se recupera (como fue el caso de América Latina en el periodo 1986-1994) el empleo no lo hace o lo hace a la zaga, y en todo caso en condiciones de creciente precarización.¹⁷

La exclusión social, promovida institucionalmente, es la variable de ajuste del nuevo esquema de acumulación. El fenómeno de la formación de una extendida "subclase" —*underclass*, como la denomina la sociología anglosajona— de entre 20 y casi 70% de la población según los países de América Latina y el Caribe, se expresa con características particulares pero comparte con sus congéneres del "Primer Mundo" el rasgo esencial: su redundancia. En palabras de un académico poco inclinado a posturas radicales o a desmesuras verbales: "Son, si se perdona la crueldad de la afirmación, innecesarios. El resto de la población puede vivir perfectamente bien sin ellos".¹⁸ Es decir: gente que sobra o, por lo menos, gente en actividades que sobran. Naturalmente las cifras de la exclusión son más impresionantes en aquellas sociedades en las que los mecanismos estatales de integración eran más limitados y su eficacia más endeble.

El efecto de exclusión poblacional obedece a una racionalidad sistémica. Cada sistema socioeconómico genera sus propias leyes y tendencias demográficas, que finalmente se incorporan al plexo de valores dominante en la población. La dinámica integradora del

¹⁷ En 1986-1990 el PIB conjunto latinoamericano creció más de 9%; en el mismo lapso cuatro de cada cinco nuevos puestos de trabajo correspondió al sector informal. En 1991-1995 el PIB latinoamericano creció en conjunto 14.9%; de los casi 16 millones de nuevos puestos de trabajo creados en el quinquenio, casi 14 millones (87%) correspondió al sector informal. Héctor Palomino y Jorge Schvarzer, "Entre la precariedad y el desempleo: Una perspectiva de largo plazo". *Realidad Económica*, núm. 139, abril-mayo de 1996, pp. 17-43, discuten la precarización del empleo, y el desempleo, como variables de ajuste en la reestructuración neoliberal de la economía argentina; su análisis resulta válido para otros países con diseños semejantes de política económica.

¹⁸ Ralf Dahrendorf. "The changing quality of citizenship", en Bart van Steenberg (ed.). *The Condition of Citizenship*. London, Sage, 1994, pp.10-19.

sistema anterior (crecimiento del empleo, mejoramiento de condiciones de vida, etc.) estimuló el crecimiento demográfico y aumentó la esperanza de vida; alimentó expectativas en cada generación en el sentido de que a la generación siguiente —es decir, a sus hijos e hijas— habría de irles mejor en la vida: el trabajo remunerado, el esfuerzo propio, eran la llave del progreso individual y familiar. El viraje actual en el esquema socioeconómico deja a la gente "colgando de la brocha", como se dice comúnmente: las expectativas de progreso para la prole se esfuman. El efecto de exclusión es tanto mayor dado lo vertiginoso del cambio. La nave se achicó drásticamente en el curso de una década y los pasajeros con boleto de tercera, y hasta algunos de segunda, son arrojados al agua.

Territorio: La privatización de la infraestructura económica y social y la contracción de los presupuestos de inversión pública generan un efecto de "retirada" del Estado respecto de áreas amplias de su territorialidad, que progresivamente adquieren la fisonomía de espacios vacíos de autoridad pública.

Los procesos históricos de constitución de la territorialidad estatal estuvieron estrechamente ligados a la articulación de América Latina a la economía mundial y por lo tanto a los procesos de valorización del capital, en particular, la formación de las economías primario-exportadoras primero, y de las experiencias de industrialización sustitutiva posteriormente.¹⁹ El estilo extensivo de desarrollo predominante durante más de siglo y medio implicó la proyección física de la presencia estatal activa, por lo menos como principio de control público, pero también como principio de organización política y de legitimación nacional. El repliegue espacial del Estado indica el paso a otro estilo de acumulación y la pérdida de importancia relativa de ciertas áreas respecto de las líneas predominantes en la valorización del capital en escala global; en consecuencia, debe ser interpretada como una dimensión de la rearticulación externa de los países de la región.

La privatización de los ferrocarriles estatales en Argentina, por ejemplo, tuvo como efecto la clausura de segmentos de vías férreas y el deterioro de las relaciones económicas, administrativas, culturales, de un número importante de ciudades de provincia respecto del resto del país e incluso respecto de las cabeceras provinciales; a su turno esto fue agravado por la contracción de los presupuestos dedicados a educación y salud, entre otros, por efecto del ajuste fiscal. Ambos factores han contribuido al despoblamiento relativamente rápido de zonas otrora efectivamente integradas a la vida económica, política y cultural del país, constituyendo lo que un ministro de Economía refirió como "provincias no viables".

¹⁹ Ver Pedro Cumill Grau. *Las transformaciones del espacio geohistórico latinoamericano, 1930-1990*. México, Fondo de Cultura Económica, 1995; David Slater. *Territory and State Power in Latin America. The Peruvian Case*. New York, St.Martin's Press, 1989.

El terreno cedido por el Estado es apropiado por actores particulares —familias, empresas, grupos de interés— en un proceso de fusión simbiótica entre poder político (usualmente reducido a capacidad de control y de exacción) y poder económico (usualmente reducido a apropiación de renta) que O'Donnell denomina como de "privatización perversa". A causa de la obliteración de la dimensión pública del Estado, organismos estatales como policía, tribunales, administraciones locales, "pasan a ser parte de circuitos de poder que están perversamente privatizados". La sierra peruana, varias provincias del centro y del noreste de Argentina, el norte y la región amazónica de Brasil, el sureste de México, son ejemplos "de la evaporación de la dimensión pública del Estado y, en consecuencia, de la curiosa 'objetivación' del Estado como un ente conformado exclusivamente por organismos que, en esas regiones, son de hecho parte de circuitos de poder privatizados y a menudo sultanísticos".²⁰

La virtual desaparición del Estado como poder público en estas áreas no es en sí mismo un fenómeno totalmente novedoso. El modo en que se transó la cuestión política entre la burguesía urbano-industrial, la oligarquía terrateniente y comercial, y el capital extranjero, determinó que la constitución del Estado "moderno" en América Latina y el Caribe involucrara el abandono de partes del territorio al control político directo de los actores de la economía —por ejemplo, los enclaves productivos extranjeros— y la pervivencia hasta nuestros días de espacios en los que el poder económico se expresa como control directo sobre las personas y las cosas: guardias blancas, policías privadas y similares. Aunque estas modalidades "tradicionales" de cesión territorial al poder económico se encuentran en retroceso, ellas forman parte todavía de nuestra contemporaneidad en varios países de la región. La retirada espacial del Estado en tanto poder público, tiene lugar sobre estas modalidades previas pero subsistentes y se entrelazan recíprocamente. Las modalidades más avanzadas del capitalismo financiero generan efectos político-espaciales homólogos a los del capitalismo oligárquico y de enclave.²¹

Debe señalarse que no es éste tampoco un fenómeno exclusivo de áreas de *frontera* (donde el concepto de frontera refiere a la demarcación del espacio relevante a una

²⁰ Guillermo O'Donnell. "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", *Desarrollo Económico*, Núm. 130, julio-setiembre de 1993, pp. 163-184, y reproducido como "Estado, democratización y ciudadanía" en *Nueva Sociedad*, núm. 128, noviembre-diciembre de 1993, pp. 62-87.

²¹ El impacto de las economías de enclave sobre el principio de unidad territorial del Estado es discutido, para un caso concreto, en Carlos M. Vilas, "La economía de enclave en la Costa Atlántica". *Wani*, núm. 5, enero-abril de 1987, pp. 8-16. "Es más fácil asaltar un banco que entrar en una finca", comentó a este autor un funcionario del ministerio de Salud de Guatemala (1995), refiriendo se a las haciendas azucareras del departamento de Escuintla.

modalidad dada de acumulación de capital). El deterioro acelerado de las condiciones de vida de segmentos amplios de la población urbana, al que me referí anteriormente, está generando en varias metrópolis latinoamericanas hoyos negros de ingobernabilidad en áreas determinadas. Zonas de la ciudad que a partir de cierta hora se convierten en terreno de nadie, del que incluso las manifestaciones más visibles del poder estatal (como por ejemplo la policía o las autoridades locales) se retiran, o cuya presencia en ellos tiene lugar mediatizada por estructuras "autónomas" de poder local. Fenómeno típico de la extrema pobreza en ciudades como Nueva York, Los Ángeles, Londres y otras, ilustradas de manera vivida en películas como *Blade Runner* o *Strange Days*, el surgimiento de estos guettos en Sao Paulo, Rio de Janeiro, Ciudad de México o Lima, da testimonio de una de las dimensiones más recientes del rediseño del territorio estatal en tanto ámbito efectivo del poder político. Las "villas miserias", "favelas", "callampas", "pueblos brujos", etc., que en el modo anterior de acumulación definieron el "cinturón de pobreza" de las ciudades latinoamericanas, ahora son complementadas por estas expresiones político-territoriales de la globalización financiera. Además del desplazamiento espacial, se registra un cambio sociodemográfico. Aquellos cinturones de pobreza eran ante todo el espacio de la cotidianidad de los trabajadores nuevos, de los migrantes atraídos por las perspectivas de empleo remunerado. Estos hoyos negros en el centro de las metrópolis son el hábitat poblado en números crecientes por los *underclass* de la posmodernidad latinoamericana.²²

2. El poder del Estado

2.1 Pérdida de autonomía del Estado respecto de las fracciones hegemónicas del capital

Afirmar la existencia de una relación de correspondencia entre Estado y sociedad no implica negar la relativa autonomía de lo jurídico-político institucional respecto de la estructura productiva, las coaliciones sociales de base y las concomitantes relaciones de poder. Sin embargo, ya se señaló que los alcances de esa autonomía relativa no son constantes; se encuentran históricamente delimitados según nos enfrentemos a situaciones de conducción política con predominio de la inducción cultural o simbólica, o a periodos de crisis y de predominio del factor dominación y coacción.

En los momentos presentes, el Estado interviene en favor de los grupos mejor articulados a los procesos de globalización para fortalecer su posición en el mercado y promover

²² Ver Thomas Angotti. "The Latin American Metropolis and the Growth of Inequality". *NACLA Report on the Americas*, núm. XXVII (4), January-February 1995, pp. 13-18.

sus intereses, perspectivas y objetivos. Se trata de lo que en la literatura vulgar sobre el tema suele plantearse como la "paradoja neoliberal": no es posible privatizar, desregular, abrirse al exterior, ampliar los alcances de las relaciones de mercado, consolidar la primacía de lo privado, impulsar la operación de las grandes corporaciones transnacionales, sin una decisiva intervención estatal en beneficio de actores económicos y sociales específicos, y en detrimento de otros. Una nueva matriz de poder en el mercado no surge simplemente por acción de las fuerzas del mercado; es indispensable la intervención directa del poder estatal para que actores determinados alcancen la primacía en el terreno económico y social. Esto es algo que Karl Polanyi demostró perfectamente hace medio siglo, que Gerschenkron confirmó para el caso particular del capitalismo "tardío", y que más recientemente ha sido identificado como uno de los factores que contribuyen a explicar el llamado "milagro" del sureste de Asia.²³

Los márgenes de autonomía relativa del Estado respecto de los actores del mercado y la sociedad siempre han sido menores en América Latina que en el capitalismo europeo "de bienestar"; el populismo es lo más parecido que hemos tenido al "Estado social" o "de bienestar" de la socialdemocracia europea, una especie de "proxy" criollo, pero sin autonomía sindical, sin experiencias efectivas de cogestión laboral, y con mucha menor capacidad de integración social. De todos modos, el grado actual de simbiosis entre el Estado y las fracciones dominantes del empresariado latinoamericano marca contrastes nítidos con el pasado reciente.

La pérdida de autonomía del Estado se advierte de varias maneras:

1) *Instrumentalización abierta del Estado* en función de los intereses y líneas de expansión de las fracciones financieras y especulativas del capital que conducen los procesos de acumulación en la etapa actual: manipulación de instrumentos de política, definición de políticas *ad hoc*; el Estado convierte en asuntos de prioridad pública el lenguaje, los objetivos y las prioridades privadas del capital financiero. El antecedente inmediato de esta "publicización" de lo privado capitalista en clave financiera es la estatización de la deuda externa privada, decidida por varios estados de América Latina en 1982-1983. Hay que insistir en esto de la "instrumentalización *abierta*" del poder y los recursos del Estado porque

²³ Karl Polanyi. *The Great Transformation*. New York, Basic Books, 1944 (hay traducción del Fondo de Cultura Económica); Alexander Gerschenkron. *El atraso económico en perspectiva histórica*. Barcelona, Ariel, 1968; Rhys Jenkins, "La experiencia de Corea del Sur y Taiwán: ¿ejemplo para América Latina?". *Comercio Exterior*, núm. 42 (12) diciembre de 1992, pp. 1120-1130; Peter Evans. *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton, Princeton University Press, 1995.

ya se señaló que existe siempre un margen de instrumentalidad en la aproximación de los actores al Estado. Las transferencias estatales de ingentes recursos financieros a la gran empresa privada en Argentina y el salvataje estatal de la banca privatizada en México ilustran la conversión de lo privado capitalista en estatal, junto con la "privatización" de los anteriores compromisos públicos con los sectores medios y de menores ingresos. El Estado asume como única manera de encarar las crisis financieras del capital el punto de vista del capital financiero, en una relación simbiótica que puede alcanzar expresiones grotescas.²⁴ Con ironía no exenta de cierta exageración, Badiou se refiere a esto como "el triunfo del marxismo vulgar" justo cuando se afirma la crisis del marxismo y de los sistemas inspirados en el marxismo-leninismo.²⁵ Dahrendorf afirma algo parecido, pero con flema británica.²⁶

La simbiosis del Estado y el poder económico plantea el retorno a la concepción política de los inicios del capitalismo: el Estado como atributo de los propietarios y como defensa de la propiedad. Adam Smith, que como buen escocés iba directamente al grano, lo planteó sin circunloquios: "En la medida en que el Estado ha sido instituido para la defensa de la propiedad, ha sido instituido en realidad para la defensa del rico contra el pobre,

²⁴ Por ejemplo el proyecto de nuevo ajuste fiscal diseñado a mediados de 1996 por el gobierno argentino incluyó la ampliación del IVA, mayores recortes al gasto social y más intensa presión sobre los niveles de empleo, junto con la reducción de los impuestos al consumo suntuario o no básico, como bebidas de cola, champagne, y compra de alhajas. El gobierno de Carlos Menem presenta ejemplos particularmente explícitos de fusión entre gran capital financiero y decisiones estatales. Su primer ministro de Economía fue reclutado de la más alta conducción del mayor grupo financiero de Argentina; después que éste falleció, fue sustituido en el cargo por otro alto funcionario del mismo grupo financiero y designado por éste. Tras la renuncia de éste y del caótico interinato por un funcionario proveniente del entorno personal de Menem, fue designado en el cargo Domingo Cavallo, vinculado a otros importantes grupos financieros y con respaldo de los acreedores externos; durante el desempeño de su función como ministro de Economía, Cavallo percibía un sobresueldo de 400%, pagado por un grupo *think tank* financiado por grandes corporaciones industriales y financieras. México, *La Jornada*, 12 y 16 de diciembre de 1992.

²⁵ "Un 'marxismo' sin proletariado ni política, un economismo que coloca a la riqueza privada en el centro de la determinación social, el redescubrimiento de la buena conciencia de los agiotistas, los corruptos, los especuladores, los financistas, los gobiernos exclusivamente preocupados de sostener el enriquecimiento de los ricos; he ahí una visión del mundo que se nos propone bajo los estandartes triunfales de la civilización". Alain Badiou. *"D'un désastre obscur. Droit, Etat, Politique"*. Paris, Editions de l'aube, 1991, pp. 29.

²⁶ "Algún día se escribirá la historia económica de la década de 1980. Entonces recordaremos a aquel precursor de Thatcher, el Primer Ministro francés de las décadas de 1830 y 1840, Francois Guizot, que acuñó la frase: *enrichissez-vous, messieurs!* Enríquezcanse, y si no pueden, consigan crédito, pidan prestado! El capitalismo de los ochenta también fue capitalismo a crédito". Ralph Dahrendorf, *op. cit.*

de los que tienen alguna propiedad contra los que no la tienen".²⁷ El abandono de esta concepción fue el resultado de las luchas obreras, feministas y socialistas de los siglos siguientes, y de los movimientos de liberación nacional. Hoy, derrotado el movimiento obrero, confundido el socialismo, reorientada buena parte de las energías del feminismo, agotadas las luchas de liberación en enfoques puramente institucionales, la práctica política de la globalización financiera vuelve a abreviar de las fuentes prístinas del capitalismo mercantil.

II) *Crisis de los modos previos de mediación clase-Estado*. En primer lugar, se advierte una creciente incorporación de grandes empresarios a la gestión del Estado y a funciones de gobierno. La separación capitalista entre dominación política y explotación económica, a partir de la cual toma cuerpo la autonomía del Estado respecto de las clases y grupos de la sociedad, se traduce institucionalmente en la existencia de una burocracia pública más o menos profesionalizada, cuyo poder deriva principalmente de su operación de las instituciones, procesos y recursos estatales, más que de sus vinculaciones sociológicas o familiares con las clases dominantes. La amplitud y efectividad de esta separación no son constantes históricas;²⁸ hoy resultan cuestionadas por el involucramiento creciente y directo de las fracciones más globalizadas de la clase empresarial en el manejo del Estado. También contribuye a estas modificaciones el entrenamiento cada vez más frecuente de los niveles medio-superiores y superiores de las burocracias públicas en empresas privadas de educación superior y técnica, en un contraste no sólo con el papel desempeñado anteriormente, en este terreno, por las instituciones educativas estatales, sino también con el modelo francés, y en general capitalista europeo, de formación de la alta burocracia pública e incluso privada por el Estado.

Al revés de la tradicional conversión del político en empresario a través de mecanismos variados de apropiación privada de recursos públicos y de prebendalismo, ahora son los empresarios y los dirigentes de organizaciones empresariales quienes aparecen en las cumbres decisorias del Estado y en la primera línea de las instituciones políticas. En realidad no es éste un rasgo totalmente novedoso. Las cámaras y asociaciones empresariales nunca fueron extrañas a la elaboración de las políticas económicas; algunos análisis de este tema anteriores a la crisis presente señalaron incluso su involucramiento directo en la gestión gubernamental y la manipulación de las políticas estatales para promover

²⁷ Adam Smith. *An Inquiry in the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (1776). Chicago, The University of Chicago Press, 1976, pp. 236.

²⁸ Ver Charles Tilly (ed). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, Princeton University Press, 1975; Martin Krygier, "El Estado y la burocracia en el crecimiento de un concepto", en Eugene Kamenka *et al.* *La burocracia. Trayectoria de un concepto*. México, Fondo de Cultura Económica, 1981, pp. 11-69.

intereses particulares, y no ya intereses de clase como tal.²⁹ Deben señalarse, sin embargo, dos aspectos peculiares de la situación presente:

a) la magnitud del fenómeno, que ha crecido considerablemente en los últimos años. En Paraguay y Bolivia prominentes empresarios han accedido a la presidencia a través del voto: en Paraguay el más grande exportador de algodón; en Bolivia el segundo más grande empresario de ese país. Además, el primer gabinete de éste incluía a un banquero como ministro de Desarrollo Social, al ex presidente de la Confederación de Empresarios Privados como ministro de Desarrollo Económico, y a otro gran empresario como ministro de Desarrollo Sustentable. En México el número de grandes empresarios directamente involucrados en cargos políticos y en política partidaria —sobre todo en el gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI), pero también en el tibiamente opositor Partido Acción Nacional (PAN)— aumentó rápidamente durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari. Un fenómeno similar se advierte en los escenarios de democratización electoral de la Centroamérica postrevolucionaria.³⁰ Vale decir, la relación clase-Estado ya no aparece mediada por los partidos políticos, o bien los partidos políticos se convierten en instrumentos orgánicos a cargo de miembros de la clase; la "clase política" es más *clase* que nunca.

b) esta corporativización empresarial de la alta política ocurre en escenarios de democracia electoral y de vigencia del principio de representación política, y constituye uno de los datos identificatorios de la variante latinoamericana de las llamadas "democracias de mercado".

En segundo lugar, el mayor involucramiento directo de las élites empresariales en la gestión estatal tiene lugar junto con el retroceso de la participación de las organizaciones sindicales en el diseño de las políticas económicas y en la gestión del mercado de

²⁹ Vid para el caso argentino, Jorge Schvarzer, *Martínez de Hoz: la lógica política de la política económica*. Buenos Aires, CISEA, 1983; Daniel Azpiazu, Eduardo Basualdo y Miguel Khavisse. *El nuevo poder económico*. Buenos Aires, LEGASA, 1986; sobre Brasil, Eli Díaz. "Empresariado e Projeto Neoliberal na América Latina: Uma Avaliação dos Anos 80", *Dados, Revista de Ciências Sociais*, N° 34, (3), 1991, pp. 349-377. Se recordará que, en líneas generales, ésta fue una de las temáticas cubierta por la literatura sobre "guapos de interés": Manuel García-Pelayo. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid, Alianza, 1982, pp. 108-135.

³⁰ Para el caso de México, vid. *El Día*, 23 de febrero de 1992; Rafael Rodríguez Castañeda. "La élite empresarial de Salinas", *Proceso* núm. 819, 13 de julio de 1992, pp. 6-7; José Ignacio Rodríguez Reina, "La 'privatización' de la política". *Expansión* núm. 619, 7 de julio de 1993, pp. 54-79. Sobre Centroamérica, Carlos M. Vilas. "Prospects for Democratisation in a Post-Revolutionary Setting: Central America". *Journal of Latin American Studies*, núm. 28, May-June, 1996, pp. 461-503.

trabajo. Ahora son exclusivamente el Estado y el capital quienes deciden los términos y niveles de contratación, empleo y despido de la fuerza de trabajo. Si el involucramiento de las organizaciones de clase en los aparatos del Estado para la toma de decisiones políticas constituye uno de los ingredientes constitutivos del corporativismo, América Latina ha transitado entonces de un corporativismo "triangular", en el que las organizaciones empresariales y laborales competían entre sí a través de los aparatos y las burocracias estatales, a un corporativismo "binario" Estado-élites empresariales que refuerza el sesgo de clase del Estado. Es curioso que la crítica al corporativismo político latinoamericano no le haya dedicado energías intelectuales a este asunto y se limite o especialice, lo mismo que el discurso neoliberal, en la crítica del corporativismo triangular populista o nacional-desarrollista.

Tercero, la integración directa de miembros de la clase en la primera línea de las instituciones del Estado y en cargos de representación, y la movilización de los recursos públicos (instituciones, recursos económicos y financieros, virtualidad coactiva, etc.) en función de intereses y objetivos de la clase, e incluso de grupos o fracciones particulares de la clase —es decir la privatización del Estado y de la política institucional— lleva a replantear la cuestión de la apropiación privada de recursos públicos que se encuentra en el centro del debate en torno a la corrupción política. ¿El sujeto activo de la corrupción es exclusivamente un funcionario público, o también el empresario que recurre a estas prácticas para ganar una licitación, agenciarse de una empresa en vías de privatización, controlar un mercado, acceder a un crédito? ¿En qué momento, o a partir de qué magnitud, los usos y costumbres "normales" de la política de clase se transforman en corrupción?³¹

En cuarto lugar, se advierte un desplazamiento del tratamiento de los temas más relevantes para la agenda estatal —por ejemplo privatizaciones, rearticulación externa, reorientación de las políticas públicas, entre otros— desde las instancias institucionales de la política representativa, a los ámbitos reclusos de la administración central. En términos de política constitucional y administrativa esto se expresa como una ratificación de la tradición latinoamericana de ejecutivos fuertes y parlamentos débiles e incluso dóciles, que se acentúa en estos momentos de viraje. En el fondo, estamos en presencia de otra manifestación de la crisis de representación que lleva a la clase empresaria —en verdad, a los fragmentos de ella mejor articulados a las líneas de punta de la globalización— a encargarse sin mediaciones de la gestión estatal de sus asuntos. Los actores involucrados

³¹ El caso más evidente es el del lavado de dinero, que en economías de mercado necesariamente involucra a instituciones privadas: bancos, casas de cambio, aseguradoras, empresas de construcción y de turismo, etcétera. *Vid.* una sugerente discusión en Alain Duhamel. *La politique imaginaire*. Paris, Flammarion, 1995, cap. III.

en la promoción de los temas de la nueva agenda estatal carecen de presencia decisiva en las instancias y procedimientos donde impera el principio de la representatividad política del Estado en clave democrática-electoral, mientras que al contrario predominan en éstos los actores que se oponen a la reestructuración o al modo en que ésta se ejecuta.

Aunque la literatura auspiciada por las agencias financieras multilaterales que promueven la reestructuración neoliberal predica sobre la existencia de un consenso ciudadano e incluso popular hacia el ajuste,³² la investigación más seria no llega a conclusiones firmes y se caracteriza al contrario por un tono marcadamente especulativo.³³ En todo caso, debe destacarse que en las dos únicas ocasiones en que el electorado de algún país de América Latina pudo votar sobre programas de ajuste, los resultados fueron abrumadora y consistentemente de rechazo (Uruguay, diciembre de 1992, y Ecuador, noviembre de 1995). En virtud de este conflicto entre mayorías ciudadanas e intereses minoritarios, los mecanismos de la discusión y la decisión democrática son vaciados de contenido efectivo a través de una variedad de recursos: resurgimiento del caudillismo, delegaciones legislativas explícitas, apropiación de atribuciones por instancias administrativas, etcétera. El aumento de la pobreza, la profundización de las desigualdades sociales y la consiguiente fragmentación de intereses, conducen a la crisis de la representación partidaria y parlamentaria. Como advirtió Heller en su refutación a Carl Schmitt, "no es la fe en la discusión pública en sí misma la base espiritual e histórica de este último [el parlamento: sino la fe en la existencia de una base común de discusión y, con ella, en la posibilidad de un *fair play* para con el rival en la política interior, un rival con quien se cree posible, desechando el empleo de la fuerza bruta, poder ponerse de acuerdo. Allí donde se desvanece esta conciencia de homogeneidad, se convierte en partido dictatorial el hasta entonces dialogante".³⁴

Refiriéndose al capitalismo avanzado, Offe denominó "separación de forma y contenido en la democracia liberal" a este progresivo vaciamiento de las instituciones representativas de efectiva capacidad de decisión, cuestión a la que algunos autores latinoamericanos se

³² Ver Stephan Haggard & Steven B. Webb (eds.). *Voting for Reform. Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*. Oxford, Oxford University Press-The World Bank, 1994; John Williamson. "Democracy and the Washington Consensus". *World Development*, núm. 21, (8), 1993, pp. 1329-1336.

³³ Por ejemplo Mario Navarro. "Democracia y reformas estructurales: explicaciones de la tolerancia popular al ajuste económico". *Desarrollo Económico*, núm. 139, octubre-diciembre 1995, pp. 443-465; Carlos H. Acuña y William C. Smith, "La economía política del ajuste estructural: la lógica del apoyo y oposición a las reformas neoliberales". *Desarrollo Económico* núm. 141, abril-junio, 1996, pp. 355-389.

³⁴ Hermann Heller. *Escritos políticos*. Madrid, Alianza, 1985, p. 262 (la edición original es de 1928).

han referido como un desplazamiento de la relación de representación hacia cuerpos no representativos.³⁵ Mientras la literatura sobre la consolidación de las transiciones democráticas en América Latina insiste en la necesidad de reducir las atribuciones del ejecutivo y fortalecer a los parlamentos,³⁶ las agencias financieras multilaterales insisten en la necesidad de "impermeabilizar" (*insulate*) las decisiones políticas más relevantes para la agenda del ajuste y la globalización financiera, de las presiones y la dinámica de la sociedad civil y los actores del sistema político.³⁷ Se advierte de esta manera cómo un elemento de la cultura política tradicional latinoamericana, acopla bien con los requerimientos de las líneas de punta del capitalismo financiero global.

Finalmente, inciden en la intensidad del control empresarial del Estado y sus políticas la trayectoria política del movimiento obrero y sindical en cada país. Contrastan así los casos de Argentina y México, con organizaciones sindicales que desde larga data se han comportado como aparatos del Estado, carentes de autonomía política significativa, y donde por lo tanto la apropiación empresarial del Estado y la exclusión política del sindicalismo resultaron relativamente sencillas, con los mucho más matizados de Uruguay, Brasil y Costa Rica.

En resumen, los cambios globales, regionales y nacionales en las relaciones de poder en el conjunto de la sociedad, y dentro del bloque dominante, la sustitución de líneas de liderazgo en la economía capitalista, el retroceso político de las organizaciones laborales, la incapacidad de los actores políticos tradicionales, sobre todo partidos políticos, para hacerse cargo de las transformaciones recientes, favorecen la ruptura de los mecanismos e instancias convencionales de mediación entre la clase y el Estado. La evidencia histórica indica que se trata de momentos transitorios y que a la postre los grupos sociales apelan a nuevas formas profesionalizadas de mediación. Se trata empero de una transitoriedad que puede extenderse por décadas, y que mientras tanto incrementa las tensiones tanto en la sociedad como en el Estado y en el conjunto de las instituciones políticas. La

³⁵ Claus Offe. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza, 1990, pp. 151-167; Francisco Weffort. *Qual Democracia?* Sao Paulo, Editora Schwartz, 1992.

³⁶ Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994; Arturo Valenzuela, "América Latina: presidencialismo en crisis". *Etcétera*, 12 de enero de 1995, pp. 16-21; Piero Meaglia. "Presidencialismo, parlamentarismo, semipresidencialismo". *Este país*, núm. 62, mayo de 1996, pp. 2-13. Al contrario, el *Informe Dror* al Club de Roma recomienda "alentar e incrementar un liderazgo ejecutivo fuerte" para mejorar las probabilidades de gobernabilidad. Yehezkel Dror. *La capacidad de gobernar*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 276 y ss.

³⁷ Por ejemplo World Bank. *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*. Oxford, Oxford University Press-The World Bank, 1993.

preocupación casi obsesiva por la gobernabilidad de estos sistemas políticos, en los que deben coexistir políticas estatales de impacto excluyente con convocatorias electorales periódicas, encuentra aquí una buena explicación.

2.2. La soberanía del Estado

En la medida en que los actores y procesos de la globalización se "internalizan" y que se modifica el bloque de poder al que el Estado expresa, también cambian las características, alcances y contenidos de la soberanía. Pueden señalarse varios aspectos de esta cuestión.

En primer lugar, las condicionalidades impuestas por las agencias financieras multilaterales y por los grandes inversores limitan el ejercicio de las funciones soberanas en el terreno de la economía, el comercio y las finanzas, tipos de cambio, tasas de interés, política de recursos y de gasto, régimen de inversiones extranjeras, etcétera. La expresión institucional más clara de esta enajenación de funciones antes consideradas soberanas es la autonomización de la banca central, tal como existe en un número creciente de países latinoamericanos, o la reducción de la banca central a funciones de caja de conversión como en el caso de Argentina. En ambos casos la autoridad monetaria nacional deviene un apéndice operativo de las decisiones de política monetaria y fiscal adoptadas en otros ámbitos de la economía mundial. Las recomendaciones y pautas de política definidas por agencias multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros, o directamente por agencias de gobiernos de países acreedores (la Reserva Federal de Estados Unidos o el Bundesbank, por ejemplo) se convierten en lineamientos de política estatal. Las evaluaciones de estos organismos definen los criterios de legitimidad de la gestión estatal. La relación de representación política se desplaza: deja de vincular al Estado con su ciudadanía, para vincular ante todo al Estado con la comunidad financiera internacional y con los segmentos más globalizados de la población nacional. La soberanía se desplaza, de los parlamentos y los votantes, a las reuniones de directorios de las agencias financieras multilaterales y a los encuentros periódicos del Grupo de los Siete.

En segundo lugar, la soberanía es cuestionada por el avance de los grandes actores del mercado: por ejemplo, la capacidad de las grandes corporaciones de negocios para sortear las reglamentaciones ecológicas o de violentar impunemente las normas de seguridad laboral, adicionalmente favorecida por la difusión, a través de los medios de comunicación y las propias instituciones educativas del Estado, de una ideología que exalta la primacía

de la racionalidad económica individualista por encima de las responsabilidades sociales. El desbalance de poder entre Estados nacionales y corporaciones transnacionales es una cuestión planteada desde hace décadas en América Latina; el surgimiento de nuevas modalidades de organización y operación de grandes inversionistas institucionales e incluso individuales, y el ambiente propicio para sus procesos de decisiones creado por los desarrollos de la tecnoinformática, agrega complejidad a este aspecto de la problemática de la globalización.

Tercero, la formación de bloques comerciales regionales, áreas de libre comercio, mercados comunes, etc., que implican la delegación de atribuciones y funciones privativas de los Estados, a cuerpos y entidades supra-estatales. Aunque esto puede pensarse más relacionado con la problemática de la autonomía externa de los Estados, lo cierto es que la incorporación a estas formas de coordinación o integración regional involucra la aceptación de candados, sesgos y condicionalidades en materia de decisiones de política interna.

Cuarto, el repliegue espacial del Estado implica que un conjunto de funciones *públicas*, como seguridad y recaudación, quedan en manos de grupos privados y son asignados en atención a criterios privados.

Quinto, la privatización espontánea de espacios y funciones del dominio público del Estado, es decir, del patrimonio del Estado en tanto que poder público: por ejemplo, la privatización de las calles y áreas de uso común en barrios de clases medias y altas, con facultad autoasignada para autorizar o prohibir el ingreso de las personas "ajenas", o de reglamentar horarios de ingreso.

Estos procesos de pérdida y reformulación de las funciones soberanas de los Estados se llevan a cabo de modo que refuerzan la desigualdad propia de la etapa actual de desarrollo de los procesos de globalización independientemente de lo que ellos pueden tener de necesidad, o de la posibilidad de definir vías alternativas al respecto, o de la posibilidad de llevar a cabo negociaciones en mejores términos. En el mundo eufemísticamente considerado "en desarrollo" los Estados se achican y la soberanía se redefine hacia adentro y hacia abajo. En el "Primer Mundo" en cambio, los Estados renuevan sus esfuerzos para dotar de validez extraterritorial a sus decisiones de política interna —por ejemplo, la leyes Helms-Burton y D'Amato de Estados Unidos—y resurgen los llamados a la reasunción de las modalidades más tradicionales del colonialismo.³⁸

³⁸ Ver Paul Johnson, "Colonialism's back -and Not a Moment Too Soon", *The New York Times Magazine*, núm. 18, April 1993; Ernst W. Lefever, "Reigning in the U.N. Mistaking the Instrument for the Actor", *Foreign Affairs*, núm. 72, (3), Summer, 1993, pp. 17-20.

2.3. La organización del poder

La reforma del Estado incluye cierto énfasis en la descentralización administrativa. Se busca con esto compensar el burocratismo, la ineficiencia y la corrupción que habrían sido fomentadas por la fuerte centralización que caracterizó al esquema anterior de relaciones Estado-sociedad, abriendo algunas instancias de decisión a la participación de los directamente involucrados. La reforma viene acompañada, en consecuencia, de una revalorización del federalismo y el municipalismo que busca compatibilizar de alguna manera, las necesidades de la reforma estatal con algunas de las demandas de los movimientos sociales y de algunos partidos políticos de vocación popular.

La reorientación por lo menos discursiva del modo prevaleciente de organización administrativa de la función gubernamental del Estado ha sido fuente de tensiones respecto de qué, cuánto, cómo y a quién se habrá de descentralizar. En la medida en que, como la reforma estatal de la que forma parte, la descentralización obedece a una racionalidad de arriba hacia abajo, la descentralización deja de lado conspicuamente las áreas de decisión más relevantes para el diseño del esquema de acumulación que se trata de impulsar. La política económica es el ejemplo más claro de continuidad en el enclaustramiento de decisiones estratégicas, en los más altos y centralizados niveles del aparato estatal. En general, la descentralización ha tendido a ejecutarse más en materia de política social que en otras áreas de gobierno; más en la ejecución de proyectos que en el diseño de estrategias y de políticas; más como una forma de ahorrar recursos que como un medio para ampliar la participación democrática; más en favor de los amigos que de los opositores, es decir, más respecto de unidades político-espaciales (provincias, municipios) en las que gobierna el partido o coalición oficialista que en las que gobierna la oposición. En muchos casos las medidas adoptadas en materia de descentralización parecen obedecer más a la necesidad de cumplir formalmente con las condicionalidades de los organismos financieros multilaterales que monitorean las reformas, que a los intereses o las convicciones de los actores, una situación similar a la que se registró en las décadas de 1950 y 1960, cuando casi todos los Estados de la región organizaron oficinas de planificación del desarrollo en respuesta a las exigencias del "Punto IV" del presidente Hoover, y después de la USAID en el marco de la *Alianza para el Progreso*.

En particular se advierten persistentes rigideces y desconfianzas del centro para pasar de la desconcentración de cuestiones operativas a una descentralización propiamente tal; vale decir, a una significativa transferencia del poder de decisión sobre las materias involucradas, y de los recursos necesarios para hacer efectivas las decisiones. La afectación de éstos sigue siendo tremendamente desigual, lo que entorpece adicionalmente el desempeño de las unidades descentralizadas. La descentralización es algo que requiere

del desarrollo de condiciones previas (dotación de infraestructura, recursos humanos, etc.) que aún distan mucho de existir en la mayoría de los municipios de América Latina. La descentralización hacia unidades administrativas que carecen de condiciones para hacerse cargo de ella produce efectos opuestos a los formalmente pretendidos; más que el fomento de la "autogestión de la sociedad civil", se favorece el refuerzo de la imagen de "sálvese quien pueda" del diseño global.

En el marco de la reestructuración neoliberal y su reforma del Estado, la descentralización tiende por lo tanto a quedar encajonada en callejones sin salida. Obedeciendo ante todo a la necesidad de contraer presupuestos públicos, la astringencia fiscal reduce su virtualidad operativa; la preservación del centralismo en las decisiones estratégicas para la implantación y el funcionamiento del esquema global, limita sus proyecciones democratizadoras; la necesidad de ganar elecciones favorece la precedencia de las afinidades partidarias y de las lealtades derivadas de complejas redes particularistas, por encima de la racionalidad pública.

Finalmente, es necesario señalar el desarrollo desigual de la reforma estatal en los diferentes ámbitos de la función de gobierno. La "modernización del Estado" se refiere fundamentalmente a la rama ejecutiva, ámbito privilegiado de las decisiones estratégicas para la implantación y operatoria del esquema global. Al contrario, el poder legislativo y, sobre todo, el poder judicial, se mantienen al margen de las reformas: la ineficiencia, la corrupción, el burocratismo, siguen caracterizando el desempeño de las funciones de estas ramas de la administración en un número grande de países. La cuestión tiene su lógica dentro del presente diseño global. Las decisiones más relevantes en materia política y económica se toman ya al margen del legislativo (por ejemplo, los decretos "de necesidad y urgencia" del presidente Carlos Menem) o son disciplinadamente convalidadas por parlamentos dóciles en los que operan diversas variantes de "mayoñeo". Por otro lado, los grandes conflictos de intereses no se tramitan ni resuelven en los tribunales latinoamericanos sino ante las cortes de Estados Unidos o Europa; los asuntos que se someten a los tribunales criollos refieren fundamentalmente a cuestiones de poca monta respecto del diseño macroeconómico y macropolítico predominante.

3. El sentido de la intervención estatal

El Estado así reformado cambia el sentido y las proyecciones de su intervención en el mercado y en la sociedad. A través de la desregulación asimétrica y el manejo sesgado de instrumentos de política económica, financiera y comercial (tipos de cambio, tasas de interés, políticas crediticias, entre otros), el Estado crea condiciones preferenciales y garantías para la rápida circulación del capital financiero. El Estado deja de funcionar, como en el

medio siglo que corrió entre la década de 1930 y la de 1970, como un filtro o tamiz entre las economías nacionales y el sistema global; al contrario, ahora actúa favoreciendo la globalización financiera y sacando ventajas de ella para los actores "instalados" o representados primordialmente por sus agencias y políticas. Se trata de abrir a la acumulación transnacional de capital los espacios económicos nacionales: la ampliación de la mercantilización hacia ámbitos, recursos y relaciones que hasta este momento quedaban fuera de la valorización del capital, con un impacto territorial desigual al que ya se hizo referencia.

La intervención anticíclica del pasado se transforma en intervención de acompañamiento y estímulo del ciclo económico. La intervención macroeconómica y macrosocial de sentido compensador se convierte en refuerzo de las desigualdades del mercado y compensación "focalizada"; el Estado compensa a nivel micro y excluye a nivel macro. La política tributaria, por ejemplo, asume un carácter marcadamente regresivo que premia a los más altos niveles de ingreso y castiga a los grupos de ingresos medios y bajos, en los preciosos momentos en que el Estado se retira en términos de políticas sociales de esos sectores y el mercado de trabajo se precariza. La política de empleo e ingresos desaparece; en su lugar se recurre a programas "focalizados" de corto alcance y cobertura insatisfactoria. Los subsidios al consumo popular se eliminan en nombre de la disciplina fiscal al mismo tiempo que se incrementan los subsidios fiscales a las grandes empresas.³⁹ El fomento del mercado interno es abandonado en nombre de los imperativos de una globalización que es oficialmente entendida en los términos y con los alcances definidos por los grandes inversionistas financieros, por los grandes acreedores internacionales y por los organismos multilaterales. En escenarios de profundas desigualdades, el tratamiento formalmente igual de los desiguales implica reforzar las desigualdades y favorecer a quienes tienen mejor acceso a recursos. El ya referido dismantelamiento estatal de la legislación laboral ilustra de manera dramática esta situación; el tratamiento legal formalmente igual a trabajadores y empresarios implica consolidar institucionalmente la subordinación del trabajador ante el poder de la empresa. Cuando los movimientos feministas contemporáneos reclaman el reconocimiento institucional de las diferencias de género como condición para una efectiva igualdad entre géneros, están ratificando algo que Aristóteles advirtió hace

³⁹ Una vez más es pertinente recordar el salvamento gubernamental de la banca privada mexicana con posterioridad a la crisis de diciembre de 1994, a través de mayor endeudamiento público; se estima que se destinaron a la banca en quiebra alrededor de u\$s 24 000 millones. En Argentina se ha estimado que los subsidios gubernamentales a las empresas privadas durante el ejercicio fiscal 1995-1996 sumaron casi u\$s 5 800 millones.

veinticinco siglos y que el derecho laboral de inspiración socialdemócrata intentó subsanar: el trato igual a los desiguales, es fuente de desigualdad y de injusticia.

Las funciones recurrentes del Estado respecto de la economía capitalista se mantienen, pero el modo de desempeño cambia. El Estado apoya y estimula la acumulación impulsada por el capital financiero transnacional ante todo por la vía de la desregulación financiera y comercial, el ajuste y la precarización laboral y la concesión de garantías estatales al ingreso y egreso de capitales de corto plazo. El fomento de la integración deja de funcionar en sentido social y respecto de la propia población; ahora es ante todo impulso a la integración pasiva a las líneas de punta de la globalización financiera, en los términos fijados por los actores estratégicos de la misma; la compensación social sustituye a la promoción social; la universalidad en el acceso a los satisfactores básicos es remplazada por la focalización y la segmentarización. Los criterios y las fuentes de legitimación del poder político se desplazan hacia afuera, y la seguridad privilegia ante todo el factor control.

El Estado "se achica" en términos administrativos y presupuestarios, pero tan relevante como este aspecto cuantitativo es el cambio en la calidad y el sentido de la gestión y la intervención estatal. El mito del "Estado mínimo" no implica sólo un Estado menos intervencionista, sino un Estado que interviene de manera distinta —a través de otros instrumentos, de modo más indirecto, poniendo más énfasis en la dimensión macroeconómica—y, sobre todo, cuya intervención se lleva a cabo tomando como referente político a actores e intereses diferentes.

4. Redefinición de lo público y lo privado

Lo que una sociedad considera "público" y "privado" no es constante. Incluso dentro de un mismo diseño socioeconómico estructural se registran variaciones notables, producto de la dinámica política y social y en definitiva del plexo cultural dominante. La reforma del Estado también gravita en esta cuestión, en la medida en que legitima e institucionaliza como de carácter público los intereses de determinados actores, al mismo tiempo que expulsa de la esfera pública los intereses y objetivos de otros actores. La reforma implica institucionalizar una modificación de los límites de la política y lo político en la medida en que un conjunto de actividades, procesos, bienes, etc., es sacada del ámbito público-estatal y de la esfera de decisión de las agencias gubernamentales, por lo tanto de los espacios de debate público respecto del sentido, alcances, características, objetivos de las actividades, bienes y procesos respectivos. En la sociología política de las décadas de 1960 y 1970, esta reformulación de relaciones entre lo político y lo social fue enfocada principalmente

en lo vinculado con la activación de movimientos sociales de nuevo tipo frente al burocratismo y la crisis del Estado de bienestar. En el presente contexto de reestructuración neoliberal, el desplazamiento de las fronteras de la política es ante todo un efecto del avance de la globalización financiera y de su asociada reformulación de relaciones de poder: un efecto al que contribuyen decisivamente las políticas estatales. En este sentido, sería insuficiente enfocar tal desplazamiento desde una perspectiva meramente formal. No se trata simplemente de un achicamiento del espacio de lo político y una complementaria ampliación de lo social, sino de la contracción del espacio político de algunos actores sociales que conlleva una degradación de su espacio social, junto con la ampliación de la capacidad de acción y decisión de otros actores en lo social tanto como en lo político.

Pueden señalarse varios ejemplos:

I) La institucionalización de la "libertad contractual" en material laboral confiere el apoyo del potencial coactivo del Estado a la voluntad unilateral de las empresas y niega apoyo institucional a la negociación sindical. El resultado es que el retroceso público de los trabajadores implica mayor vulnerabilidad social y mayor subordinación a la libertad del capital en el mercado de trabajo;

II) El desmantelamiento de los sistemas de seguridad social lanza al ámbito de lo privado el derecho a la seguridad. Éste es desgajado del concepto de ciudadanía para reducirse a una mera opción individual —privada— en función de las preferencias del usuario y de su capacidad de cotización. Al mismo tiempo, la privatización legitima el derecho público de las empresas a no pagar por estos conceptos;

III) La privatización de la seguridad pública convierte la relación ciudadanía-seguridad en una cuestión comercial, por lo tanto privada (es decir regulada por los términos del contrato celebrado entre los vecinos del barrio o la empresa, y la compañía comercial que vende el servicio), al mismo tiempo que delega en la compañía prestataria el ejercicio de una función pública. En fondo, el concepto mismo de seguridad pública pierde sentido.

5. El pacto social: ¿reformulación o ruptura?

La tensión entre igualdad legal y desigualdades socioeconómicas y culturales, y su impacto en términos de desigual eficacia política se ubica en el centro de las más antiguas discusiones teóricas. La exclusión social genera efectos políticos y culturales. La afirmación según la cual las diferencias en niveles de ingreso y en condiciones de vida no tienen un impacto directo en el ejercicio de los derechos de ciudadanía puede aceptarse sólo en la me-

dida en que tales diferencias se mantengan dentro de límites socialmente aceptados, en particular, aceptados por los menos dotados.⁴⁰ Cuando las desigualdades alcanzan niveles extremos como en América Latina, el concepto de ciudadanía se degrada, tanto en lo que toca a los de abajo como a los de arriba.⁴¹ El modo en que la gente define sus criterios de participación y la participación misma, son influidos por esas extremas desigualdades.

El deterioro social acentuado en las décadas recientes es enfocado principalmente en lo que significa de pérdida de acceso a un conjunto de "satisfactores" básicos. Debe analizarse asimismo en lo que implica de deterioro de la condición de ciudadanía como modo de incorporación activa de los individuos al Estado. Para la gran mayoría de los afectados, la exclusión respecto de esos satisfactores significa deterioro del acceso a la información de la que se supone todo ciudadano debe disponer para tomar decisiones racionales; la presión cotidiana de las necesidades básicas insatisfechas impide construir mecanismos de racionalidad que vayan más allá de lo inmediato y del triunfo respecto de la sobrevivencia más elemental;⁴² la inseguridad cotidiana —inseguridad física, inseguridad de ingresos— lleva a dar prioridad a las metas de orden y autoridad por encima de las de libertad, igualdad y solidaridad de la vieja idea republicana, democrática y liberal. Los elementos de igualdad, autonomía, proyección colectiva y responsabilidad social resultan severamente cuestionados y degradados en el mundo de la pobreza. En este ámbito de profundo deterioro social, el ciudadano regresa a la condición de súbdito o, en el mejor de los casos, a la de cliente respecto de quien de manera casuística —por la vía del patronazgo caudillista o de la focalización neoliberal— se presenta prometiendo remedio a esos males. La pérdida de confianza en la eficacia del autoesfuerzo, en la virtualidad transformadora de

⁴⁰ J.M. Barbalet. "Citizenship, Class Inequality and Resentment", en Bryan S. Turner (ed), *Citizenship and Social Theory*, London, Sage, 1993, pp. 36-56. El concepto de desigualdades "socialmente aceptadas" es discutido por Carlos Franco, "Visión de la democracia y crisis del régimen". *Nueva Sociedad*, núm. 128, noviembre-diciembre de 1993, pp. 50-61, y "Ciudadanía plebeya y organizaciones sociales en el Perú (Otro camino para 'otra' democracia)", en Gerónimo de Sierra (comp.), *Democracia emergente en América del Sur*, México, CEIICH-UNAM, 1994, pp. 95-121.

⁴¹ De acuerdo con el Banco Mundial la polarización de ingresos (relación entre el ingreso familiar percibido por el 20% más rico de la población y el 20% más pobre) es de 30:1 en Brasil, Guatemala y Panamá; 23:1 en Honduras; 18:1 en Chile, y entre 15:1 y 10:1 en Colombia, República Dominicana, Costa Rica, México, Nicaragua y Argentina (cifras correspondientes a inicios de la década actual). Aunque la situación real es aun peor (ya que las cuentas del Banco Mundial incluyen en el cálculo de los ingresos a los ingresos no monetarios, estimados en función de tablas elaboradas por la autoridad que recoge la información), las cifras revelan una situación de mayor desigualdad que en otras áreas del mundo "en desarrollo".

⁴² Ver Mercedes González de la Rocha. *The Resources of Poverty. Women and Survival in a Mexican City*. Oxford, Oxford University Press, 1994.

la organización propia, típica en estos sectores de mayor vulnerabilidad, va de la mano con opciones por liderazgos externos fuertemente personalizados. En medida todavía menor, este proceso de deterioro también abarca a segmentos de las clases medias que en el pasado consolidaron su integración social y política en el marco del Estado nacional-desarrollista, tomando las oportunidades planteadas por la expansión del gasto y el empleo públicos y el fortalecimiento del mercado interno.

En tales condiciones y para estos sectores, los partidos y la política funcionan más que como instancias de mediación entre la sociedad civil y el Estado, o como mecanismos de agregación de voluntades individuales, como dispensadores de favores y de servicios. Consecuentemente, el voto pierde carácter de instrumento para promover o vetar diseños o programas de conducción del Estado y la sociedad; se convierte en un acto ritual, o en la moneda de intercambio para la solución hipotética de problemas cotidianos: la tarjeta de crédito de los empobrecidos. En vez de actuar como el canal que articula al individuo con el Estado a través de las organizaciones políticas, el voto tiende a funcionar como un refuerzo del aislamiento recíproco de estos miembros de la sociedad y como consolidación de su subordinación al poder. La contracara de esto es el resurgimiento de ideologías racistas y de prejuicio social en los sectores que consiguen mantenerse arriba de la ola, y la exacerbación del egoísmo de clase. La idea de que los pobres son pobres porque no les gusta trabajar, son ignorantes o tienen demasiados hijos, reaparece con especial vigor en el discurso predominante de las cámaras empresariales, los dirigentes del mundo de los negocios, los medios de comunicación. En la teoría política, los temores de Tocqueville de que la democracia condujera a la dictadura de las mayorías, reaparecen en la obsesión conservadora por la gobernabilidad y en los devaneos tecnocráticos de la "ingeniería constitucional" de Sartori.

A fines del siglo xx, de entre los prejuicios y miedos de las clases acomodadas y desde los guettos de los *underclass*, regresa el fantasma de las *classes dangereuses* de los inicios del capitalismo industrial. En consecuencia, resurge su problemática política: "¿Qué derecho razonable pueden tener los que carecen de propiedad, para legislar sobre la propiedad de otros? ¿Qué motivo o interés común existe entre estas dos categorías de habitantes?"⁴³ Las preguntas del iluminista Thomas Cooper conducen a otras, que las abarcan: ¿Qué queda, qué hay, en estas condiciones, del principio igualitario integrador del Estado democrático, frente al efecto de exclusión de las políticas estatales y de la dinámica del mercado? ¿Qué es ahora lo *público* de la *res publica*, lo *común* del *commonwealth*?

⁴³ Thomas Cooper, *Lectures on the Elements of Political Economy*. Columbia, S.C.: Morris & Wilson, 1829, p. 363.

¿Qué hay de común entre los tan ricos y los tan empobrecidos? La respuesta es más compleja aun en países como Brasil, Guatemala, Perú, Ecuador, Bolivia, Nicaragua, México, donde los clivajes étnicos y regionales se agregan a la polarización de clase y refuerzan sus proyecciones en la cultura simbólica de la gente. En todo caso, es sugerente que la respuesta que ofrece a esta interrogante uno de los más celebrados voceros del conservadurismo democrático de nuestros días sea básicamente la misma que planteó Thomas Cooper a principios del siglo XIX: "una drástica reducción en el número de los 'representados' o en el número de asuntos en los que están supuestamente representados, o ambas cosas".⁴⁴

Todo Estado y en general toda modalidad de convivencia organizada, se basa en un sistema de reciprocidades: la gente acepta las limitaciones y contribuciones propias de la vida en conjunto (acatamiento de normas, pago de impuestos, participación en actividades económicas, militares, etc.) a cambio de seguridad, respeto, prestigio, bienestar o cualquier otra cosa material o simbólica que considera valiosa. El mito liberal del contrato social reflatado en nuestro tiempo por el racionalismo neoliberal, expresó a su manera lo que la historia y la antropología conocen bien desde antaño. El concepto de legitimidad se vincula a estos sistemas de reciprocidad, a la idea de que se recibe un trato justo, es decir, proporcional, equitativo, en respuesta a lo que se entrega. La exclusión social quiebra ese sistema de reciprocidades; el "pacto social" implícito se rompe.

La desconfianza o el desprecio por la política institucional —por ejemplo, abstencionismo electoral alto, retracción de las afiliaciones partidarias— se inscribe en este panorama de aparente irrelevancia de esa política para resolver los problemas de la gente. El complemento del Estado cuya política abandona a la gente, es que la gente se desentiende de la política del Estado. El desplazamiento de la discusión y las decisiones sobre las cuestiones más relevantes para el actual diseño macroeconómico y macropolítico, practicado por las corporaciones transnacionales y los grandes inversionistas, por "los de arriba", tiene como elemento homólogo la búsqueda de otras vías de resolución de sus problemas cotidianos por "los de abajo". Ahora bien, esta búsqueda tiene lugar en condiciones de extrema desigualdad en virtud del desigual acceso a información y otros recursos por unos y por otros. En particular, por el retroceso estatalmente inducido de las organizaciones a las que en el pasado los trabajadores y la gente de ingresos bajos habían podido recurrir

⁴⁴ Giovanni Sartori. "¿Hay una crisis de representación?" *Este País*, núm. 65, agosto de 1996, pp. 2-8. Sartori reproduce un texto de Bruno Leoni (*Freedom and the Law*, New York, Van Nostrand, 1961, pp. 18-19) con el que sólo tiene como reparo la dificultad práctica: ¿cómo conseguir la reducción drástica de los que participan? *Vid* también G. Sartori. *Teoría de la democracia. 1: El debate contemporáneo*. Madrid, Alianza, 1988, pp. 116 y ss.

para compensar la vulnerabilidad de sus condiciones individuales y familiares, frente a la consolidación, también estatalmente inducida, de la gravitación institucional de las organizaciones empresariales.

La fragmentación social típica de la pobreza; la pérdida de referentes colectivos; la degradación de las instancias organizativas de mediación entre los individuos empobrecidos y excluidos, y las instituciones públicas; el deterioro de los viejos ideales republicanos de libertad, igualdad y hermandad y su sustitución por las evidencias neoliberales de subordinación, desigualdad y egoísmo, generan en los sectores más vulnerados dos tipos de respuesta, que usualmente se presentan asociados:

1) el refugio en lo que los antropólogos han denominado "lealtades primordiales" (Geertz) o "política de redes" (Gellner) y "regreso a los *habitus*" (Bourdieu); vale decir, la circunscripción de los sentimientos y prácticas de lealtad, solidaridad y responsabilidad a los límites estrechos de la comunidad familiar, étnica, religiosa o local; en un trabajo anterior me referí a esta cuestión y señalé la reducida capacidad de refugio de esas instancias en nuestros días: el regreso a la comunidad tiene lugar cuando la comunidad se encuentra severamente degradada por los mismos procesos que impulsan a la gente a volver a ella;⁴⁵

2) Al mismo tiempo se advierte lo que denominé metafóricamente "el regreso del Leviatán", tanto más fuerte y generalizado en la medida en que el cobijo en lo comunal es, de más en más, ineficaz para resolver las cosas.⁴⁶ La búsqueda del Leviatán incluye tanto el apoyo electoral masivo a renovadas formas del caudillismo electoral, como la subordinación a las políticas asistencialistas del Estado. En ambos casos la relación individuo-Estado tiene lugar de manera directa, sin la mediación de sindicatos, organizaciones cooperativas u otras, y sin que la mayoría de las muy numerosas organizaciones no gubernamentales que han surgido en las décadas pasadas puedan llenar con eficacia ese vacío, por su alcance reducido, su fragmentación, su competencia recíproca... La propia vulnerabilidad generada por los procesos de empobrecimiento inhibe el desarrollo de una actitud de confianza en la propia eficacia para resolver los problemas a los que la gente se enfrenta; la pobreza y la inseguridad que ella acarrea se reproducen ideológicamente como sentido de inoperancia y subordinación, reafirmado día tras día por la incapacidad

⁴⁵ Carlos M. Vilas. "Participation, Inequality and the Whereabouts of Democracy", en Douglas Chalmers & Carlos M. Vilas (eds.). *The New Politics of Inequality. Rethinking Representation and Participation*. Oxford, Oxford University Press, 1997, pp.3-42.

⁴⁶ *Ibid.* "Entre la democracia y el neoliberalismo: los caudillos electorales de la postmodernidad", en S. Dutrenit y L. Valdés (comps.). *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*. México, UAM I-Instituto Mora, 1994, pp. 323-339.

para conseguir un trabajo decente, para contribuir al sostén de la familia, para imaginar un futuro menos incierto. La respuesta a la subordinación frente a las incertidumbres y adversidades de la vida cotidiana se orienta hacia la búsqueda de soluciones externas. Se piensa que la salida de la propia vulnerabilidad sólo puede provenir de la intervención de alguien con suficiente poder para hacerse cargo de las cosas: por definición, alguien de afuera. Se busca ante todo protección de los fuertes y poderosos frente a la prepotencia y arbitrariedad de los funcionarios locales, del terrateniente o del caudillo, de la policía, del comandante militar o de los "subversivos", del comerciante o del delincuente.

Aunque la literatura académica se ha sentido más motivada por la búsqueda de protección en el Estado y el sistema político, debe reconocerse que no existe al respecto una direccionalidad única ni previamente definida: de acuerdo a una variedad de situaciones particulares, la búsqueda de apoyo y defensa puede dirigirse tanto hacia agencias estatales y figuras públicas, como a actores que las confrontan: organizaciones de narcotráfico, grupos guerrilleros, bandolerismo social, etcétera. Puede incluso variar de un referente a otro, a veces de manera abrupta.⁴⁷ Tampoco tiene relación significativa con opciones ideológicas generales. La acuciosidad de la problemática inmediata en tiempo y espacio (el hoy y a lo sumo el mañana; la localidad, la familia, el barrio, la comarca) inhiben el cálculo del mediano o el largo plazo, la articulación de la problemática propia a la problemática del Estado nacional, de la globalización, de la macroeconomía, los referentes preferenciales de las ideologías políticas y de los programas de los partidos. Desde la perspectiva de estos sectores, lo importante no es cómo encarar la deuda externa, sino cómo evitar que a uno le embarguen el triciclo; no la tasa global de desempleo, sino su personal falta de trabajo. El concepto efectivo de país tiene un costo de entrada que los pobres y excluidos no pueden pagar.

El resultado final es una consolidación de los ingredientes autoritarios del sistema. Mucho más que ante una reformulación del pacto social, estamos en presencia de su disolución —por lo menos en lo que se refiere a sectores amplios de la población latinoamericana—, y su sustitución por una imposición política en la que los grupos dominantes "se comportan como conquistadores mucho más que como dirigentes".⁴⁸ No hay participación sino subordinación; no hay sentimiento de igualdad sino refuerzo de la subalteridad. Las soluciones que la gente se busca son racionales, pero de una racionalidad que se

⁴⁷ El caso de Sendero Luminoso en Perú y su vanada relación con las poblaciones andinas es particularmente ilustrativo de esta situación: Vid. David Scott Palmer (ed.). *Shining Path of Peru*. New York, St. Martin's Press, 1992.

⁴⁸ La expresión pertenece al sociólogo brasileño Octavio Ianni.

construye a la defensiva en un escenario de opciones reducidas y todas de costo elevado. No es, ciertamente, el *rational choice* considerado por Olson o Nozick. Tampoco es un proceso espontáneo. El énfasis de las empresas de comunicación, del discurso del poder y del rediseño de las políticas estatales en los valores del individualismo y en la responsabilidad individual por los fracasos individuales, familiares y de grupo, inhiben el desarrollo de la confianza en el esfuerzo compartido y en la eficacia de la organización autónoma; la reiteración del argumento de que "no existen alternativas" desalienta la confrontación a lo que existe o, por lo menos, descalifica los esfuerzos por inventar lo que no existe. Se inscriben en esta dimensión las alegaciones del Estado reformado, de los grupos dominantes y de sus voceros intelectuales respecto de un supuesto "fin de la política". En todo caso, lo que se presenta como la conclusión de un diagnóstico es apenas una expresión de deseos: vaciar la política de conflictividad y reducirla a trámite administrativo a partir de unas relaciones de poder que no se desea cuestionar.

III. Consideraciones finales

La exposición de las secciones precedentes enfocó la reforma actual del Estado como una dimensión del cambio de relaciones de poder entre actores sociales y económicos que se enmarca en la modificación profunda de la matriz de relaciones entre Estado, sociedad y mercado en un contexto de acelerada y desigual globalización. La ubicación de la reforma en este marco pone de relieve su contribución al ahondamiento de las desigualdades sociales y políticas preexistentes y en la gestación de otras.

La restructuración de la economía y la reforma del Estado agudizan la desigualdad política y no sólo social entre ciudadanos; de esta manera vulneran adicionalmente el principio de la ciudadanía y cuestionan el avance y la consolidación de la democracia. El principio igualitario de "una persona, un voto" rige por supuesto para todos. Es evidente, sin embargo, que ningún miembro de la clase empresaria limita su participación política a la emisión de su voto cada cierto tiempo. Al contrario, lo que se ve es la movilización cotidiana de otros recursos de poder (económico y financiero, corporativo, información, prestigio, contactos, amistades...) para conseguir las decisiones que mejor se ajustan a sus intereses. En cambio, los trabajadores, los pobres, las clases medias, carecen de esa capacidad de movilización de recursos adicionales, o bien disponen de recursos adicionales mucho menos eficaces. En principio ésta no es una situación novedosa, sino típica del capitalismo; "la clase acomodada lo es en todos los aspectos, mientras que los desheredados de la fortuna [...] son pobres en todo. Los resortes políticos son, pues, de carácter

marcadamente acumulativo".⁴⁹ En el pasado reciente, sin embargo, "los desheredados de la fortuna" pudieron contar con organizaciones sindicales fuertes y eficaces, con el sesgo anticíclico de las políticas estatales, y con el compromiso estatal con una cierta justicia distributiva para compensar las desigualdades emergentes del mercado. Hoy, estos recursos compensatorios han desaparecido, o están en vías de desaparecer.

Éste no es el fin de la política, pero sí un regreso a la política de patronos y clientes o, lisa y llanamente, de soberanos y súditos. Si en materia social los 460 millones de población latinoamericana y caribeña se reducen, en lo que toca a su integración efectiva, a no más de 200 ó 220 millones, ¿cuántas de los 300 millones de personas adultas practican en política el *rational choice* implícito en el modelo de ciudadanía de la teoría política convencional? ¿Cuántas se desenvuelven en su modelo implícito de sociedad civil?

Adviértase que la degradación de la ciudadanía y la sociedad civil no se limitan exclusivamente al mundo de la pobreza y de los excluidos. Robert Dahl puede haber imaginado una poliarquía a medias o integrada por sistemas políticos diferentes; tras sus huellas Schmitter puede suponer una democracia por partes,⁵⁰ pero un país realmente existente y un sistema político de veras, no pueden ser igualitarios y democráticos para unos y autoritarios y excluyentes para otros. Lo mismo que el medio ambiente, cuando la democracia se degrada para unos, se degrada para todos, aunque no todos pierdan con esa degradación. El retroceso de segmentos amplios de las clases populares hacia el clientelismo político y el *habitus* tiene como correlato la pérdida de responsabilidad social en los sectores más acomodados y en sus representantes políticos; el egoísmo de clase de los poderosos es también un retorno a sus "lealtades primordiales". Sobre todo, es un retorno favorecido por la pérdida de autonomía del Estado y por la reorientación del ejercicio del poder.⁵¹

⁴⁹ Robert Dahl. *Poliarquía*. México, Red Editorial Iberoamericana, 1993, p. 84.

⁵⁰ Dahl, *Op.cit.*, p. 93, se refiere a la existencia de dos sistemas políticos en la "poliarquía" estadounidense del pasado reciente: uno en el norte, de igualdad racial, otro en el sur, de segregación racial. Philippe Schmitter. "La consolidación de la democracia y la representación de los grupos sociales". *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 93/3, 1993, pp. 3-30.

⁵¹ Encuentro particularmente ilustrativa de la colocación de los grupos más acomodados en referente de las políticas públicas, la respuesta del entonces presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, a la razón de la enorme inversión que significó la construcción de la costosa autopista entre la ciudad de México y el balneario de Acapulco (costosa por el monto de la inversión y por el precio del peaje). De acuerdo al Presidente Salinas, se trató de una inversión necesaria para que los capitalinos pudieran hacerse "unas escapaditas" al mar. La pregunta obvia es: ¿en qué "capitalinos" estaba pensando el presidente?

La retracción respecto de la política oficial y el retorno al clientelismo para la resolución de los problemas de la subsistencia no excluyen la participación en modalidades alternativas de política, cuando se advierte su eficacia para poner de manifiesto el descontento ciudadano respecto del modo en que las autoridades manejan las cosas (en el caso de México, por ejemplo, las consultas convocadas por organizaciones cívicas respecto del conflicto en Chiapas, del futuro del Ejército Zapatista de Liberación Nacional [EZLN], o de la política económica). Debe reconocerse sin embargo que, hasta ahora, el recurso a estas formas alternativas es practicado mucho más por los sectores medios que por los de ingresos más bajos; por los que aún tienen un ingreso estable que por los que ya lo perdieron; por quienes gozan de mejor acceso a instrucción e información; por quienes conservan mayor sentido de responsabilidad social y de eficacia política.⁵² Es posible afirmar, en consecuencia, que más que un repudio a la política, lo que se registra es un rechazo a formas de hacer política que se perciben carentes de eficacia para enfrentar los problemas, alcanzar los objetivos y satisfacer los intereses de diferentes categorías de actores. Una vez más, el deterioro y la polarización económica vulneran la responsabilidad social y cuestionan el principio de unidad del Estado y de la política.

La responsabilidad social no surge espontáneamente, mucho menos es autogenerada por las relaciones de mercado; abandonadas a su propia dinámica, estas relaciones conducen a crecientes desigualdades sociales, a mayor degradación del medio ambiente y a la exaltación del sálvese quien pueda. Debería ser claro para cualquiera con un mínimo de honestidad, que recordar esta evidencia no significa abogar por la eliminación de los mercados. La historia del capitalismo desde sus orígenes en la Europa moderna hasta su difusión universal actual, señala que los casos más exitosos y sostenidos de su desarrollo se han registrado en los periodos en que la dinámica del mercado ha estado subordinada o al menos articulada a una ética extraeconómica: de tipo religioso, de tipo filosófico, o de tipo político. Aunque tiende a verse en el calvinismo y en el confucianismo éticas que estimularon la acumulación de capital al dotarlas de una legitimación extraeconómica, no es menos cierto que actuaron en el sentido de moderar los instintos adquisitivos individuales y de orientar los esfuerzos privados con respeto a ciertos valores u objetivos colectivos. En tiempos más recientes y en sociedades menos influidas por consideraciones religiosas,

⁵² Se observa asimismo el incremento en la participación electoral cuando, por un conjunto de circunstancias, el voto se percibe como un instrumento eficaz para cambiar las cosas: por ejemplo, el aumento de la participación electoral en Nicaragua en 1990 respecto de las elecciones de 1984, y en México en las elecciones presidenciales de 1994 respecto de las convocatorias anteriores.

ha sido el Estado a través de sus agencias y políticos quien ha garantizado un mínimo de ética social y política ciudadana. Esa función macropolítica y macroeconómica de equilibrio fue el resultado de una relación de poder entre actores que hoy ha cambiado, o se encuentra en vías de cambio; la reforma del Estado expresa ese cambio y lo acelera.

La reciprocidad social se quiebra y esto implica tanto la fractura de los fundamentos sociales del Estado como la ruptura del principio de proporcionalidad que se encuentra en la base de toda noción de justicia. A fines del siglo xx se regresa a la concepción política de los sofistas en su polémica con Sócrates: la justicia es producto de una convención, de un acto de voluntad y, en definitiva, de lo que resulta conveniente al más fuerte; Rawls y el moderno contractualismo no han avanzado mucho respecto de Calicles y Trasímaco. La cuestión política de la legitimidad se reduce a la cuestión administrativa de la legalidad, es decir, la capacidad del Estado para imponer normas cualquiera sea su contenido. Sin embargo el utilitarismo ha probado ser poco apto para fundamentar regímenes políticos de convivencia pacífica y estable. Lo vio claro San Agustín hace mil quinientos años: "Suprimid la justicia, y ¿qué son los reinos sino bandas de criminales en gran escala?". Lo repite, seguramente sin jamás haberlo leído, una mujer negra en uno de los guettos de pobreza de Los Ángeles: "Tiene que haber cierta justicia económica y educativa. No podemos hablar de darnos la mano y de ser amigos, cuando usted tiene un trabajo, y yo no".⁵³