

## ESTADO, POLITICA Y MERCADO Dimensiones del debate actual en la Argentina

HUGO QUIROGA \*

El Estado argentino ha sido sometido a una fuerte transformación. En el actual escenario neoliberal ya no se discute la necesidad de su reforma ni el sentido de su orientación. Más bien se impone, con escasa oposición, una política restrictiva de la acción pública, que lo limita a la ejecución de aquellos quehaceres que no despiertan el interés de los sectores privados. En el horizonte de esta concepción se vislumbra la utopía del "Estado mínimo", la ilusión del Estado prescindente.

El alejamiento del Estado de la vida económica y social abre una serie de interrogantes que inquietan a importantes sectores de la sociedad argentina. Se constata, de un lado, la débil capacidad de gestión del Estado y, del otro, se advierte su descompromiso frente a la protección social.

La intervención del Estado en la sociedad argentina parece llegar a su fin. La libertad de mercado se impone. La protección colectiva no puede ser ya, como antes, incumbencia exclusiva del Estado, ni la educación puede recibir el antiguo sostén de la esfera estatal. El modelo de sociedad de mercado, que emerge como alternativa, está llamado a cubrir aquellos espacios sociales que el alejamiento estatal desampara y sobre los cuales se pueden obtener inmejorables réditos. Los excluidos del sistema, aquellos que no pueden dejar beneficios al mercado, también tendrán su oportunidad en la teoría neoliberal mediante la piadosa caridad o el precario asistencialismo.

### Los límites del Estado

El viejo debate recobra universal actualidad cuando, desde principios de los años ochenta, el pensamiento y la acción neoliberal propugnan, en el contexto de una profunda crisis económica, el desmantelamiento del Estado social y la revitalización de los mercados. El debate se instala, entonces, en torno a las fronteras entre Estado y mercado o, si se prefiere, entre Estado y sociedad civil. ¿Se trata de fronteras cambiantes? ¿Son límites bien definidos y establecidos? ¿Cuál es la esfera de acción del Estado?

---

\* Consejo de Investigaciones, Universidad Nacional de Rosario.

La historia del liberalismo es también la **historia de la sospecha del Estado**. La tradición del pensamiento liberal y conservador propicia la constitución de un Estado limitado en sus funciones, un Estado que interviene lo menos posible en la esfera económica y en el ámbito de actuación de los individuos. Tal vez el autor que con más claridad pudo plantear en el siglo XVIII los límites del Estado fue Wilhelm von Humboldt (en un texto de 1792 titulado precisamente *Los límites de la acción del Estado*).<sup>(1)</sup> El fin del Estado, expresa el autor, puede ser doble: o fomentar el bienestar de los ciudadanos o garantizar su seguridad. Humboldt se inclina decididamente por este segundo fin, descartando absolutamente el primero por sus efectos nocivos para la sociedad. La teoría de Humboldt reconoce, pues, un principio superior y una instancia exterior al Estado que le indica sus fines: la **libertad del individuo**; el ideal de la formación del hombre. Al **Estado de seguridad** que postula no lo mueve otro interés que la seguridad de los ciudadanos, tanto frente al enemigo interno como externo, como único fin y objeto de su actividad. Su campo específico de actuación está, entonces, determinado por la libertad del individuo y por su ideal de formación como por las posibilidades de ejercer acciones variadas e indeterminadas. El límite, en fin, del Estado es el individuo.

Ubicados ya en otra época, un autor liberal contemporáneo, pero no conservador, como Ralf Dahrendorf,<sup>(2)</sup> cuestiona las tradiciones del discurso de su corriente en una Conferencia brindada en 1986 en el Congreso de la Internacional Liberal. Parte de reconocer que en el pensamiento liberal todavía persiste la "noción libresca" acerca de la función del Estado. El reclamo de "menos gobierno" (reducción del gasto público, privatización, desreglamentación), comprensible como reacción ante el "Gran Gobierno", le resulta insuficiente como propuesta de sociedad. Esta perspectiva, señala nuestro autor, plantea dudas. Las mismas interrogan sobre las consecuencias sociales de la reducción irreflexiva del gasto público, sobre la afirmación de que las empresas privadas son mejores que las públicas, sobre el sentido de las privatizaciones (dirigidas a equilibrar el presupuesto cuando no hay otra forma de hacerlo), sobre los efectos de la reglamentación en el sector de servicios, sobre la flexibilidad del mercado laboral, etc. Por eso, más que la promesa de menos intervención estatal lo que las sociedades necesitan verdaderamente, concluye, es un "gobierno diferente".

Este es el problema. El dilema consiste en saber cuál es el **Estado diferente** que se debe construir.

En épocas de fuertes demandas sociales y de grave crisis económica, como la actual, el Estado de bienestar muestra sus límites: hay un déficit enorme en el gasto público que le impide atender sus funciones más elementales. Por tanto, el Estado moderno es, como lo definía Schumpeter en 1918,<sup>(3)</sup> un **Estado fiscal**. Las necesidades financieras están presentes -dice el autor- en el origen del Estado moderno. El Presupuesto Nacional es el "esqueleto" de ese Estado: sus recursos provienen, esencialmente, de los impuestos. De allí que el objetivo primordial en el corto plazo de la estrategia liberal conservadora sea la superación de la crisis fiscal: la **reforma del Estado** apunta, pues, a recortar todas aquellas actividades y servicios demandantes de recursos.

En el caso argentino encontramos un buen ejemplo de una visión fiscalista de la crisis económica y, por ende, de la reforma del Estado, que se puede remontar sin duda a la interpretación temprana de Schumpeter. Nadie puede ignorar, por cierto, la vigencia de la crisis fiscal. Esta representa una parte importante de la verdad, pero no la agota. Hay otros factores y otras variables que concurren a conformar una explicación más integral y no una tan simplificada como unívoca. A principios de siglo, Schumpeter comprende que el excesivo gasto público amenaza a la estabilidad del Estado fiscal. Percibe que la crisis del Estado contemporáneo obedece a las demandas incesantes de la sociedad, y que éstas crecen por encima de las posibilidades de las empresas privadas y del Estado fiscal. Con el surgimiento de esta situación el Estado fiscal ha sido superado. Las "sobrecargas" en el sistema político provocan su colapso luego de haber sido convertido en el mundo contemporáneo en un **Estado de gastos**, según la gráfica expresión de Schumpeter.

Aunque en el presente los argumentos de Schumpeter cuestionan nuevamente al Estado de gastos, las cosas no han sido siempre iguales. Se sabe que el gasto público fue el motor del crecimiento en un período significativo de este siglo: entre 1945 y 1975.

¿Cuáles son, en suma, los límites del Estado contemporáneo? En principio, la libertad del individuo es un límite ético-político infranqueable. Pero, ¿a cuál de las libertades se alude?, ¿a la libertad política o a la libertad económica? El neoliberalismo intenta hoy, con mucha dificultad, fijar los límites precisos de actuación del Estado mediante la figura de la **libertad económica**. No es posible en este enfoque la sustitución de los mecanismos anónimos e impersonales del mercado por la dirección planificada de la sociedad sin caer en una desviación colectivista. Sin duda que la experiencia de los países del Este es determinante en cuanto a la intención de abolir el mercado. Luego de esa experiencia queda claro que las sociedades sin mercado no son viables. Pero el razonamiento hayekiano, por ejemplo, va más allá del conflicto entre Mercado o Plan hasta alcanzar salientes más agudas cuando plantea que **sin libertad económica no hay libertad política**.<sup>(4)</sup> En otras palabras, **sin economía de mercado no hay democracia posible**. No obstante, la historia de Europa y de otros países en las últimas décadas ha desmentido tal aseveración bajo la existencia de los gobiernos socialdemócratas y de otros signos que fomentaron el Estado de bienestar con sus democracias de masas.

La libertad económica, en fin, no es un requisito de la democracia, pero la abolición de los mercados tampoco asegura (sino todo lo contrario) la vigencia de las libertades políticas y civiles ni el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Prevalece, sin embargo, un consenso generalizado que señala a los recursos financieros como los límites más pronunciados del Estado. La acción del Estado depende de sus posibilidades financieras. Los límites se determinan, entonces, en función de la pobreza o de la riqueza de los países. Lo cual constituye uno de los grandes desafíos para un modelo alternativo. **El Estado social ya no puede ser como antes un Estado de gastos**. La racionalización del gasto público es una noción que debe ser incorporada en la acción de los poderes públicos. Una política de déficit es inaceptable, hoy, en cualquier país, por las amenazas que representan al sistema democrático las situaciones de inestabilidad.

La polémica remite inexorablemente a la compleja relación entre economía y política. La separación de ambas esferas, advierte Polanyi en su obra magistral,<sup>(5)</sup> es uno de los rasgos dominantes de la sociedad de mercado, aunque la "separación institucional" entre economía y política nunca fue completa, como lo demuestra la existencia de la moneda donde precisamente tal separación resultó incompleta. Pero, además, las tensiones originadas en la esfera económica, con su secuela de desequilibrios y desigualdades, buscan ser resueltas en la esfera política mediante la adopción de medidas gubernamentales. Tal vez por eso la idea del Estado como **complemento** del mercado.<sup>(6)</sup> En consecuencia, no se puede pensar hoy en una separación orgánica entre economía y política, entre Estado y sociedad civil, aunque esa distinción analítica se encuentre en crisis y haya que reexaminarla. En el desarrollo del siglo XX ambas realidades se situaron en procesos permanentes de interpenetración, de mutua implicancia, y no en disposiciones que establecían dos esferas independientes entre sí. El Estado regulando los mercados y los agentes del mercado influyendo con su poder y protagonismo en la producción de las decisiones políticas. Así mientras el capitalismo liberal fue la regulación de la sociedad por el **mercado**, y el "socialismo real" fue la regulación de la sociedad por el **Estado**, el capitalismo del siglo XX es la regulación de la **conjunción de mercado y Estado**.

Los límites que separan al Estado del mercado, lo público de lo privado, no han sido jamás inamovibles. Antes bien la distinción de esas esferas fueron establecidas por líneas divisorias cambiantes. Las fronteras que distinguieron a esas entidades se desplazaron con mayor o menor fuerza, según los períodos históricos, posibilitando así conceptualizaciones diferentes. Son categorías históricas, cuyo valor semántico no está separado del tiempo y del espacio en donde nacieron, y que hoy necesitan ser redefinidas.

### **Mercado y sociedad**

¿Puede funcionar una sociedad en base a exclusivos "vínculos pecuniarios"? (Hayek), ¿puede desarrollarse integralmente una sociedad que desconoce la justicia social? La idea de un sistema de autorregulación social por el mercado amenaza hoy, como ayer, a diferentes capas de la población con la desintegración social. Sin embargo, mercado y sociedad **no son términos antagónicos**. La enseñanza histórica muestra, según expresa Elmar Alvaer,<sup>(7)</sup> que el mercado únicamente puede funcionar "anclado" en una sociedad que preserve y promueva el conjunto de las fuerzas productivas (salud, educación, seguridad social, calificación de la fuerza de trabajo). Sin los requisitos de paz social, equidad del gasto público y redistribución del ingreso, no hay espacio para el buen funcionamiento de los mercados. "El mercado, agrega Alvaer, **por sí solo** es una imposibilidad teórica y tal vez sólo pueda funcionar en el corto plazo".

En este sentido, la controversia, que recorre el siglo XVIII hasta el presente, entre las distintas interpretaciones acerca del efecto integrador o desintegrador del mercado sobre la sociedad, ha sido bien tratada y resumida por Hirschman en un estupendo artículo.<sup>(8)</sup> ¿El mercado es un factor de cohesión social o, por el contrario, es un mecanismo disolvente de

los vínculos sociales? La pregunta se ubica en el centro de los problemas actuales ante la crisis del Estado de bienestar y frente a la exaltación del mercado autorregulador. Sobre este punto en particular, y antes de avanzar con ulteriores desarrollos, cabe insistir en la certeza de que mercado y sociedad no son esferas antagónicas, aunque vivan en permanente tensión. Pero conviene precisar enseguida, ateniéndonos al texto de Hirschman, que las transacciones comerciales generan -en el marco de un proceso contradictorio- sentimientos de confianza y empatía hacia los demás y, a la vez, impregnan toda la sociedad con la noción de cálculo y de razón instrumental.

De manera convergente, en cuanto a admitir un proceso contradictorio, Weber describe el mercado como un modelo de actividad de socialización (por el regateo). Se alude, de este modo, al carácter social del mercado. Pero por otra parte lo considera como una comunidad que, si bien permite positivamente el cálculo de capital, establece entre los hombres relaciones impersonales, al estar guiado exclusivamente por el interés en el intercambio.<sup>(9)</sup>

Mi crítica, en el marco de este debate, no está dirigida a la institución mercado sino al proyecto de un mercado autorregulador.<sup>(10)</sup> A la idea de un mercado que conduce a la sociedad mediante mecanismos naturales. Un modelo de este tipo no acepta la presencia de administradores. ¿Cómo confiar la complejidad de la organización del espacio social, con sus conflictos y tensiones, a la "racionalidad espontánea" del mercado? No se ha demostrado, al menos en el largo plazo, que las leyes del mercado puedan conducir a una "armonía natural de intereses" sin aplicar algunos principios de redistribución social y sin permitir la acción del Estado en la promoción del éxito económico. En consecuencia, el mercado no puede desplazar por completo el papel del Estado en el crecimiento económico ni en la aplicación de políticas sociales. Aunque hay que reconocer las crecientes dificultades de la acción pública para ordenar las tensiones sociales y las disfuncionalidades económicas actuales ante la crisis del Estado de bienestar.

Cabe añadir, en este discurrir de opiniones contrapuestas, que mercado e intervención no son términos excluyentes. Los mismos representantes del liberalismo económico han echado mano del Estado o han apelado al poder de las reglamentaciones cada vez que fue necesario instaurar ciertas condiciones para el establecimiento de los mercados o para asegurar su mantenimiento. La práctica, abonada también por la acción de este liberalismo pragmático, ha demostrado que el mercado no es una institución neutra ni es capaz de responder a todo. Sin determinadas normas jurídicas y sin ciertas obras de infraestructura emprendidas por el Estado es imposible la actividad económica; tampoco es posible la seguridad en los contratos y el desarrollo normal en la competencia. Las reglamentaciones deben evitar los abusos del mercado, protegiendo a los más débiles, recuperando al mismo tiempo la noción de solidaridad y de interés común de la sociedad. El Estado sigue dando, de este modo, respuesta a los imperativos de legitimación de todo orden colectivo. Por consiguiente, es indefendible aquel argumento tan general que plantea que toda intervención afecta la racionalidad económica espontánea del sistema. Al contrario, la mayoría de las veces el equilibrio y la funcionalidad del mismo proceden de la intervención consciente del Estado.

La conclusión (aún limitada e insuficiente por los cambios mundiales en cieme) es que se puede crear un orden colectivo en libertad en donde coexistan el mercado con el Estado, y el mercado con la protección social. De hecho así ha ocurrido en no pocos países. La crítica del neoliberalismo a la acción activa de los poderes públicos ignora los logros obtenidos por muchos Estados en la reducción de las tensiones sociales como en el impulso del desarrollo económico. El capitalismo del siglo XX es el resultado de la conjunción de mercado y Estado. En todo caso de lo que se trata es de **reequilibrar esa relación** para adecuarla a las transformaciones universales en curso, y en particular a la necesidad de integración de las economías nacionales al mercado internacional, pero sin abandonar a la sociedad a las extremas relaciones impersonales que impone el mercado. Las tensiones que emergen del mercado no pueden ser atendidas más que por la esfera política (que no se identifica con el Estado) con la finalidad de reducir o eliminar aquellos efectos negativos o desintegradores para la sociedad.

### La modernización neoliberal

El **poder económico** argentino ha descubierto en el pensamiento y en la acción gubernamental actual los lineamientos centrales de una propuesta estratégica que se adapta a los cambios de la economía mundial. Un verdadero proceso de transformación de la economía y del Estado, con sus ambigüedades y distorsiones, da sustento a tal propósito, desconcertando a quienes creían que se trataba nada más que de una opción pragmática a la que se recurría inevitablemente ante la gravedad de los problemas. En este contorno, el gobierno de Carlos Menem ambiciona destruir el **modelo estatal de desarrollo** basado en la expansión del sector público que nació en la década del treinta para sustituirlo por un **modelo privado de gestión** que activa al mercado como principio único de regulación macrosocial. El ajuste estructural, la reducción del déficit fiscal, la liberalización de los mercados, la flexibilización de las relaciones laborales y la búsqueda de inserción en el mercado internacional, conforman los pilares principales de la estrategia neoliberal. Aunque la misma ha alcanzado algunos éxitos en los indicadores macroeconómicos y en la estabilidad monetaria evidencia, sin embargo, enormes déficits en la construcción de una política de crecimiento y profundas fallas en la capacidad de integración social.

En el esquema liberal conservador el Estado renuncia a ejercer funciones productivas y a organizar de manera exclusiva las prestaciones públicas, sean las funciones públicas (justicia-defensa) como los servicios públicos (educación-salud), que pueden pasar a manos de los particulares.<sup>(11)</sup> La reforma del Estado es, en este **discurso**, el puente que permitirá el paso de un capitalismo regulado por el Estado a un capitalismo regulado por el mercado. En verdad, la reforma actual del Estado, con su política de privatizaciones, aparece en la realidad como la articulación de un pacto entre gobierno y grandes corporaciones, para intercambiar apoyo al plan económico por ganancias privadas que derivarán de las privatizaciones. El peaje es, por cierto, un buen ejemplo de ello. Los impulsores de esa política **reducen** la idea de la reforma del Estado a las privatizaciones y a las desregulaciones.

Aunque medidas de este tipo son necesarias, ellas resultan insuficientes a la hora de emprender una real transformación del Estado. Los "herederos del Estado"<sup>(12)</sup> son cuatro grandes grupos económicos (Pérez Companc, Comercial del Plata/Soldati, Techint/Roca y Astra) que se han alzado con más de la mitad de los activos públicos, sin renunciar a sus aspiraciones en tanto se han presentado en otras licitaciones.

En la Argentina, como en la mayor parte de los países de América Latina, el proceso de modernización quedó incompleto: populistas y desarrollistas impulsaron ese proceso apoyados en el Estado. Hoy, en cambio, sobre la base de tres tendencias mundiales (la renovación cultural por la empresa privada, la reducción del gasto público y el achicamiento del Estado), el liberalismo conservador propugna una modernización capitalista asentada en el mercado, representada casi exclusivamente en la figura del bienestar material. El corolario de esta dinámica modernizadora es la imagen de un **individuo insolidario** (apático, desinteresado por los asuntos comunes) y la **tendencia a la exclusión** de amplios sectores de la población (tanto del mercado de trabajo como de la protección social). Este modelo de sociedad privada quiebra toda perspectiva de **integración social**.

Tal vez un modelo alternativo de modernización (más justo) debería permitir una mejor armonía entre mercado y Estado, entre la iniciativa privada y la protección estatal. Pero el tema no deja de ser complejo porque, como escribe Norbert Lechner,<sup>(13)</sup> la modernización da lugar a dos tendencias contradictorias: la integración y la marginalización. Esto significa que en la realidad de América Latina el proceso de modernización se identifica -agrega el autor- con la integración transnacional, asociando el desarrollo nacional al mercado internacional, lo que conduce a la marginalización de vastos sectores de la sociedad.

El dilema queda planteado: en un contexto, como el presente, de integración transnacional ¿cómo evitar que la dinámica modernizadora empuje a amplias capas de la sociedad a la marginalidad? El mercado no puede, sin duda, reemplazar por completo al Estado. Así como el mercado no consiente en ser abolido (la experiencia de los países del Este es ejemplificadora), el Estado tampoco puede ser retirado de la esfera económica y social. Se trata más bien de vertebrar otro modo de gestión pública, de repensar las formas de intervención estatal, asegurando una mayor participación de los ciudadanos. Se trata también de explorar nuevas formas de solidaridad desde el campo de la sociedad civil, pues el Estado de bienestar no agota la protección social. Un esquema de **emprendimientos comunitarios** bien podría dar cuenta de algunas tareas abandonadas o desarrolladas insuficientemente por el Estado de bienestar.

### **Capitalismo acotado y Estado pasivo**

El recorrido de la experiencia neoliberal integra la idea de un capitalismo acotado a un Estado pasivo. Ambos procesos se concatenan en un **modelo integrado**. Una nueva manera de enlazar lo público y lo privado. La contraposición tajante entre lo privado y lo público podría plantear, como escribe Cerroni, una "ética de los solitarios frente a una ética de la solidaridad".<sup>(14)</sup>

Se denomina “capitalismo acotado” a una forma de organización capitalista para pocos, a un esquema excluyente, para dos tercios de la población. La imagen de un capitalismo excluyente, regulado exclusivamente por el mercado, está presente en la nueva organización de la vida colectiva. Los expulsados de este diseño deambularán por fuera de todo circuito productivo a la caza de diversas formas de sobrevivencia, desprovistos de la mínima seguridad colectiva.

El diseño argentino requiere de un **ajuste estructural** que acarrea un alto costo social. El costo social del ajuste, y esta es una diferencia con la interpretación que de la Argentina realiza Alain Touraine,<sup>(15)</sup> no tiene un efecto pasajero sino estructural, de reducción del número de personas que tendrán un empleo formal dentro del circuito productivo. Prevalece en el razonamiento neoliberal una lógica engañosa. Hay que sospechar de la promesa de una etapa posterior a la del crecimiento económico en la que se desarrollarán políticas sociales, porque la exclusión social es **inherente** al modelo de capitalismo acotado. El ajuste estructural sólo es posible con un alto índice de desempleo que sofoque la protesta social. No sería viable un ajuste con políticas de pleno empleo o de distribución social.

El surgimiento del neoliberalismo en nuestro país, con su propuesta de capitalismo acotado, viene acompañado de la crisis del modelo estatal de desarrollo como de la crisis de la política. La deslegitimación de los partidos y la falta de credibilidad de sus dirigentes, se une a las frustraciones y decepciones de una sociedad que a través del paso del tiempo tiene dificultades para controlar el presente y mucho más para imaginar el futuro.

El Estado pasivo del presidente Menem no es otro que un Estado limitado en sus funciones, prescindente del movimiento económico y social, y defensor por tanto de la economía de mercado y de la libertad económica. En definitiva, un Estado pro-mercado en lugar de un Estado pro-ciudadano.

La tarea del actual gobierno se ha reducido, en lo esencial, a la **desestatización**, en convertir el clásico Estado intervencionista argentino en un Estado pasivo. El presidente Menem ha terminado con la **propiedad directa** del Estado, lo cual resulta hoy en general una medida sana. Sin embargo, la decisión, en su afán fiscalista, ignoró dos cuestiones fundamentales: **qué** se privatiza, para dejar en manos del Estado las empresas rentables, y **cómo** se privatiza, para permitir al Estado un efectivo control posprivatizador y para evitar, además, la poca transparencia en la venta de los activos públicos.

Son tres, en suma, las medidas adoptadas en el proceso de desestatización para animar la transición entre un tipo de Estado y otro: 1. La reducción del déficit fiscal; 2. El abandono estatal de funciones productivas y de prestación de servicios públicos; 3. La transferencia de esas funciones y de esos servicios al sector privado, a las provincias y a los municipios. El plan económico del gobierno nacional contiene, por consiguiente, dos requisitos básicos: la reducción del déficit fiscal y la búsqueda del equilibrio macroeconómico. Ambos propósitos, ciertamente ineludibles en el ordenamiento económico de la sociedad, devienen innegociables. Por eso la presión actual a los estados provinciales para que realicen su propio ajuste, reclamado como necesario para el equilibrio de las cuentas fiscales. Pero frente al desafío fiscal no aparecen, y de ahí las limitaciones del plan, los fondos indispensables para



la reconversión industrial, base de una reconstrucción capitalista que busca adaptarse a las nuevas condiciones de la economía mundial.

Por el momento se **desmantela** el Estado, sin que se defina una **estrategia de desarrollo**, sin que se conozca la probable inserción competitiva de la economía argentina en el mercado mundial. Por tanto, no se le asigna al sector público ningún papel en el desenvolvimiento de la futura actividad económica. Se modela un tipo de Estado que será **impotente** para orientar el desarrollo económico, para actuar como **centro inductor** del espacio económico. El crecimiento parece quedar subordinado, en esta tesis, a la espontaneidad de los mercados.

El Estado pasivo resigna a desempeñar, lo que no implica caer en un modelo intervencionista, una necesaria actuación en cuatro direcciones centrales. **En materia de controles:** reglamentando y vigilando las empresas privatizadas, especialmente los monopolios naturales, con el fin de proteger al consumidor o al usuario. En otras palabras, fijando normas claras para los regulados. **En obras de infraestructura:** emprendiendo inversiones públicas, las que han disminuido en el curso de los últimos años.<sup>(16)</sup> **Asegurando la inserción internacional:** impulsando especialidades productivas para lograr una inserción competitiva de los productos argentinos en el mercado mundial o creando las condiciones para la inserción de las empresas en dicho mercado. **Invirtiéndolo en conocimiento:** para facilitar a las empresas y a los ciudadanos la adaptación a los cambios del mercado internacional y para poder bosquejar una política de crecimiento.

Al resignar esta actuación el Estado pierde su papel de regulador macrosocial. Hasta ahora nos hemos movido en la dimensión del Estado pro-mercado. Queda pendiente la dimensión del Estado pro-ciudadano, que examinaremos más adelante. En el párrafo siguiente se efectuará un breve balance del impacto de la reforma del Estado sobre la sociedad.

### **El impacto de la reforma del Estado**

En cuatro soportes básicos descansa la reforma del Estado.

*Las privatizaciones.* La estrategia privatizadora del gobierno nacional que busca poner fin al Estado empresario, tanto al que organiza las prestaciones públicas como al que realiza actividades productivas, sólo puede cerrar con el mecanismo de conversión de la deuda pública. Negociando los títulos de la deuda con los compradores de las empresas se convierte a aquélla en capital.

En función de la redefinición de la relación Estado y sociedad que sugiere toda reforma estatal se podrían distinguir dos tipos de privatizaciones, tal como se llevan a cabo en la Argentina. El primer tipo hace alusión tanto a las empresas dedicadas a las actividades productivas (SOMISA, Petroquímica, YPF) como a las que prestan servicios públicos (Obras Sanitarias, Gas del Estado, Ferrocarriles). El segundo tipo de privatizaciones abarca funciones esenciales vinculadas a las políticas sociales. Se trata de la **privatización de la**

**protección social.** Se anhela transferir al mercado una parte significativa de los servicios de Salud y Educación y de manera casi exclusiva el Régimen de Previsión Social. De allí, la idea de las jubilaciones privadas y el intento de incrementar la salud y la educación privadas. La consecuencia para la sociedad será cualitativamente diferente, sobre todo para los sectores de escasos recursos y marginados, porque se trata de la renuncia a una responsabilidad primaria del Estado. En las áreas mencionadas existen desde hace tiempo ejemplos de sistemas privados, pero el Estado había conservado una elocuente responsabilidad frente a determinados sectores.

Según estimaciones del Secretario de Hacienda de la Nación, Ricardo Gutiérrez,<sup>(17)</sup> el total de las privatizaciones permitirá un ingreso de 27.000 millones de dólares, de los cuales sólo 3.700 se cobrará en efectivo, el resto se hará en títulos de la deuda o en transferencia de pasivos. Desde comienzo de las privatizaciones hasta fines de 1992 ingresaron al tesoro público más de 11.000 millones de dólares, de los cuales 2.057 corresponden a teleacciones, 2.500 a dinero efectivo y 6.835 a títulos de la deuda externa. No obstante, las privatizaciones de ENTEL, Aerolíneas Argentinas, SEGBA, la deuda externa continúa uoicada alrededor de los 62.000 millones de dólares.

Aunque en el terreno macroeconómico, sostiene Pablo Gerchunoff,<sup>(18)</sup> las privatizaciones han representado una valiosa contribución a las políticas de restricción fiscal y de restricción externa, todavía se mantienen importantes interrogantes dado que las mismas no han desembocado en un saneamiento definitivo.

*La desregulación.* Con la desregulación se orienta a suprimir aquellas leyes y reglamentaciones que traban la libertad de los mercados. Las regulaciones del Estado, para el enfoque liberal conservador, han cerrado la economía y reducido el nivel de eficiencia. No se puede dejar de reconocer, en el caso Argentino, que la espesa red de reglamentaciones frena, bloquea o distorsiona las actividades competitivas de los mercados. Las reglamentaciones nacen como consecuencia de las presiones sectoriales que impulsan los diversos segmentos en que puede escindirse la vida colectiva. Desde un enfoque liberal Jorge Bustamante<sup>(19)</sup> analiza correctamente el papel preponderante de las corporaciones en la sociedad argentina. El trabajo reafirma la idea de que las regulaciones no son el producto del intervencionismo estatal sino el resultado de los intereses parciales que buscan favorecerse a través de un tratamiento privilegiado.

Una mención especial merece dentro de este proceso, por sus derivaciones sociales, la desregulación del mercado de trabajo. Ello encierra la descentralización de la negociación colectiva a nivel de empresa, la modificación de las indemnizaciones por despido, al eliminar las normas que "sobrepotejan" al empleo, y la modificación de las indemnizaciones por accidentes y enfermedades de trabajo. En suma, la "flexibilización laboral" tiende a abaratar el costo de la mano de obra, y a derogar la protección de la estabilidad en el empleo, al formalizar la contratación flexible.

*La reforma administrativa.* El proyecto de reforma incluye la reorganización de la

administración central mediante la supresión de numerosas Secretarías del ámbito del Poder Ejecutivo Nacional como la reducción del personal administrativo. Son pasos fundamentales dados en la dirección del redimensionamiento del Estado. En primer lugar, a pesar del Decreto 435/90 que suprimía 56 Secretarías de Estado y limitaba a 32 las 112 Subsecretarías existentes, el cuerpo orgánico del poder central creció notablemente, en virtud de un nuevo decreto modificatorio del anterior, hasta conformar 81 Subsecretarías.<sup>(20)</sup> Avances y retrocesos de la burocracia en la política neoliberal. Aquella decisión, hoy revisada, no parecía desafortunada en la medida en que no se suprimieran funciones esenciales del Estado de derecho. En segundo lugar, la reducción del personal se lleva adelante tanto por los bajos salarios que desalientan a los empleados de la administración como por la aplicación de un régimen de retiro anticipado, de jubilación inmediata y de eliminación del doble empleo.

De acuerdo con el cronograma que fijó el gobierno para sus planes de privatización de empresas estatales y de racionalización de la Administración Pública Nacional, el Estado nacional debía llegar a fines de 1992 con 300.000 empleados de los 800.000 que había cuando comenzó la reforma del Estado.<sup>(21)</sup> Según las últimas cifras oficiales la planta total de empleados públicos asciende a 550.000 agentes, incluidos los docentes y personal de las empresas públicas. Sólo en 1992 se redujeron 63.500 empleados públicos.<sup>(22)</sup> La profundización de esta línea exige continuar con las privatizaciones en el Ministerio de Defensa, en el de Economía y en el conjunto de la Administración Central. El Ministerio de Educación, por su parte, tendrá que concluir -conforme a lo proyectado- con la transferencia de docentes a las provincias y dar a su vez de baja a un número importante de personal no docente.

Por otra parte, la experiencia de la Reforma administrativa Nacional que comenzó en marzo de 1990, luego de una primera etapa que incluyó la elaboración de nuevas estructuras y ajuste de dotaciones, ha continuado de manera positiva con una política de fortalecimiento del gerenciamiento de recursos humanos, mediante la implementación de la carrera administrativa y el régimen de cargo con funciones ejecutivas, que forman parte del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA).

*Transferencia de servicios a las provincias y al mercado.* Con la idea de descentralización del sistema de protección social el proyecto neoliberal convierte a las provincias y a los municipios en los nuevos actores responsables del gasto público social.

En poco tiempo más, el Estado nacional habrá delegado totalmente en las provincias y en la municipalidad de Buenos Aires los servicios de salud y educación por un total de 1.213 millones de dólares, según se anticipó en el Presupuesto Nacional para el ejercicio de 1992. En consecuencia, con este tipo de traspaso, que se une a la transferencia natural al mercado derivada del deterioro de la salud y la educación pública, se completa el descompromiso del Estado nacional y su falta de responsabilidad frente a funciones indelegables.

Los mercados se han convertido, también, en la sede de una transferencia deliberada de los servicios antes aludidos. En relación con el mercado de salud, la propuesta

gubernamental de desregulación de las obras sociales no sólo apunta a cambiar de protagonistas en el sector (por ejemplo que las compañías aseguradoras ingresen al mismo) sino también a introducir la competencia para permitir la libre elección de los beneficiarios, lo que cuestiona el actual sistema solidario. La batalla se ha iniciado entre los interesados por un mercado que moviliza 7.000 millones de dólares anuales.<sup>(23)</sup> En cuanto al sistema previsional está prevista su privatización, como un mecanismo fundamental para la creación de un mercado de capitales. El negocio de los fondos de jubilación y pensión movilizará, de acuerdo a algunas estimaciones,<sup>(24)</sup> 3.500 millones de dólares anuales.

Esta política neoliberal, con sus recortes presupuestarios y las transferencias en materia de educación, ignora el significado estratégico del conocimiento en el desarrollo de un país. La educación pública, como la investigación, se han convertido en verdaderos **problemas financieros** para un Estado que desea reducir su déficit fiscal. En esta concepción, la educación revestirá la forma generalizada de una mercancía que podrá ser adquirida libremente en el mercado, cuya calidad o excelencia dependerá del poder adquisitivo del consumidor. Los carentes de recursos tendrán acceso a una mercancía otorgada “gratuitamente” por los Estados provinciales y municipales, la que merced a las restricciones presupuestarias, no sólo será escasa sino de mala o regular calidad.

### El Estado inductor

El problema continúa siendo el Estado o, mejor aún, la relación del Estado con la sociedad. Ello supone repensar esa conexión. El Estado, pese a la potencialidad de su crisis, no ha perdido la competencia como instancia de regulación macrosocial. Pero si ya no puede mantenerse como un “Estado de gastos”, ni puede como antes regular a los mercados, ¿cómo bosquejar, entonces, una alternativa al Estado social sin caer en la propuesta neoliberal? He ahí el dilema.

La solución no puede hallarse por fuera de la constitución de un nuevo enlace entre política y economía, entre política y mercado, pero tampoco por fuera de una revalorización de la relación entre el **Estado y los ciudadanos**, de una redefinición del **espacio público** que permita rescatar a la política de su encierro estatal.

De gran ayuda para la indagación que propongo resulta la categoría de esfera pública. Se vuelve necesario, por ende, la recuperación de aquella noción clásica de esfera pública que remite a la idea de un **campo de actuación colectiva**, de un lugar donde el hombre sitúa la acción común, para que ella no quede resumida ni en el espacio audiovisual ni en el Estado. Hoy es posible recuperar ese campo de actuación desde distintas **formas de interacción social** (asociaciones múltiples, centros vecinales, movimientos sociales). Con este impulso el espacio público desborda el campo de la esfera política para abarcar el dominio de lo social, esto es, los múltiples aspectos en que puede escindirse la vida colectiva. No es posible separar tajantemente en las sociedades contemporáneas lo político de lo social. En este sentido, la vida pública moderna, a diferencia de lo que acontecía en el mundo griego, no termina con la vida política, pues se le ha incorporado la vida social y económica. Lo cual

parece indicar que el eclipse actual de la política se debe también al hecho de que ella ha perdido el lugar privilegiado que tenía en la vida pública antigua.

Frente a los **desgarramientos sociales** que sufren las sociedades contemporáneas creo que hay que insistir en un campo de indagación que apunte la construcción de nuevos espacios que permitan a los hombres acercarse unos a otros. Y ese **lugar de encuentro** es el espacio de lo público. Arendt, pensando en el mundo griego, lo llamaba “espacio público de aparición”.<sup>(25)</sup> Este espacio se construye hoy en la acción. En cambio, en la Grecia antigua, según Arendt, antes que los hombres comenzaran a actuar se debía asegurar un espacio definido y se debía construir una estructura donde se realizaran las acciones subsiguientes; y ese espacio fue la **esfera pública de la polis** y su estructura la ley.

Si no existe una diferenciación terminante entre lo político y lo social se podría distinguir la **esfera pública política** de la **esfera pública civil**. Al exhibir nuestras sociedades los problemas sociales como problemas “comunes”, de trascendencia universal, los habilita para constituir el espacio público. Los problemas sociales que interesan a la comunidad adquieren relevancia pública.<sup>(26)</sup> La esfera pública civil corresponde al campo de actuación de nuestra idea de “sociedad civil”. El espacio público no deja de ser un espacio cívico común. En otras palabras, lo público aparece también en el espacio de la sociedad civil. Y ésta se transforma en un **espacio propio de gestión del ciudadano**, en un espacio público de autogestión social.<sup>(27)</sup> Es un ámbito donde se analizan los asuntos de interés general, y se resiste la dominación arbitraria del mercado y la dominación organizada del Estado. Es el escenario que, por su carácter multiforme, posibilita la articulación de actores sociales con capacidad de transformación, activa el pluralismo y garantiza la perdurabilidad de prácticas democráticas.

Se trata de mostrar la relevancia que adquiere la esfera pública como lugar de **reconstitución de la política** y como lugar de **repolitización del ciudadano** frente a la actual degradación de la política y ante la crisis de representación que envuelve a los partidos. El **sujeto** de esa reconstitución es, por ende, el ciudadano. Tal vez por aquello que decía Arendt: la actividad política incumbe a la totalidad de los ciudadanos. Pero lo que está en juego también es la necesidad de redefinir la noción de ciudadanía. Esta no sólo debe ser formulada, como hasta ahora ocurre en nuestros países, por la **integración política** sino también por la integración social. En las perspectivas del tercer milenio las democracias latinoamericanas deben responder a las afligentes demandas de **integración social**. El proceso de extensión de la ciudadanía aguarda todavía su hora.

La política sólo tiene sentido en el espacio público,<sup>(28)</sup> en un espacio común. Pero cabe agregar que la sociedad civil no es apolítica. La política penetra en la sociedad civil, aunque sus instituciones sean supuestamente poco sensibles a la política (como, por ejemplo, los movimientos sociales). Más bien se evidencia un rechazo a una forma de hacer política, a un cierto formato de la política, que la identifica como “política de intereses”, como simple “negocio”, como política de poder. En cambio, las instituciones de la sociedad civil no rechazan la **dimensión comunitaria de la política**, la posibilidad de que ésta se convierta en vehículo de construcción de nexos sociales, en política participativa. La sociedad tiende

a separarse de aquella forma negativa de hacer política, de su reducción a mera “maniobra”. El desafío es, y este puede ser el sentido que se rescata desde la sociedad civil, el de restaurar la dimensión perdida de la política. La pista para otra concepción de la política puede hallarse desde el momento en que ésta parece desprenderse de su encierro estatal y mientras pueda ser recreada en el espacio público civil.

Pensar, entonces, en la construcción de un modelo de espacio público que recupere la dimensión olvidada de la política, que permita al ciudadano redescubrir el sentido de la vida pública, y que se convierta en un lugar de constitución de las distintas formas asociativas que generan prácticas solidarias y espacios plurales de deliberación.

Ahora, el Estado contemporáneo no debería ser reducido a mera organización del poder. Conserva, aunque confusamente, un carácter comunitario que debe ser reclamado. El modelo a tener en cuenta es el del **Estado como comunidad de ciudadanos**. En verdad, en las sociedades modernas no hay un lazo íntimo entre los ciudadanos y la acción del Estado, un sinnúmero de mediaciones se interponen entre el individuo y el poder estatal. No hay que olvidar que la política moderna es esencialmente representativa. El mundo moderno al contar con un Estado distinto de la sociedad ha establecido una serie de mediaciones entre los ciudadanos y el Estado, por lo que no se puede hablar como en la Grecia antigua de un Estado equivalente a la totalidad de los ciudadanos, aunque prevalezca hoy en la gente una evidente **demanda de comunidad** que busca reconocer el carácter comunitario del Estado.

Hoy, entonces, son más las instituciones (Estado, partidos, corporaciones) que los ciudadanos las que influyen en el acontecer político. Los individuos ven reducida su intervención activa dentro del Estado, aumentándose en cambio la distancia que los separa de la gestión pública. ¿Cómo acercar, por tanto, los ciudadanos a la vida política? La política puede ser **recreada** en la esfera pública civil por el “individuo ciudadano”, pero es indispensable la constitución de esa esfera para que éste pueda existir, y para que se configure en un lugar de reencuentro de los ciudadanos, en un punto de convergencia entre política y democracia.

En esta perspectiva, no sólo hay que pensar en un Estado pro-mercado, como lo hace el neoliberalismo, sino hay que propiciar también un Estado pro-ciudadano, que **induzca** a los individuos a realizar por ellos mismos sus objetivos. El Estado inductor no reemplaza, por cierto, ni la actividad ni la creatividad de los ciudadanos; al contrario los promueve como **participantes** del espacio público, los induce a hacer, vigorizando sus capacidades en el desarrollo de los emprendimientos. Es una manera también, como piensa Agnes Heller,<sup>(29)</sup> de restringir el poder del Estado protector que priva de una independencia relativa a los individuos y los coloca en una situación de pasividad haciéndoles perder parte de sus energías.

Una sociedad amenazada por elementos de disgregación desemboca necesariamente en individuos separados de la solidaridad social. Los ciudadanos han quedado desprotegidos frente al desmoronamiento del Estado de bienestar. La propuesta social neoliberal se diluye entre la caridad y el vacío. Sin embargo, sin dejar de reclamar al Estado la restitución de políticas sociales, es posible rehacer los nexos de solidaridad en otro escenario, en espacios

públicos de participación de los ciudadanos con el propósito de mejorar su calidad de vida. La crisis fiscal obliga, sin duda, a examinar proposiciones alternativas de solidaridad social. No obstante, lo que aquí se reivindica como concepción es la constitución de emprendimientos comunitarios que recuperen espacios de autonomía que beneficien la libre asociación de los individuos encaminados a mejorar sus condiciones de vida, a obtener bienes sociales, o a acortar la brusca distancia entre representantes y representados. De esta manera es factible que la sociedad civil comparta con el Estado la responsabilidad de la solidaridad social.

La excesiva intervención del Estado argentino fue debilitando la competitividad de la economía y fue malacostumbrando con su protección a los empresarios ineficientes. Sin embargo, no se podría suprimir completamente la intervención estatal en la medida en que el mercado no puede dominar por sí solo la complejidad de los problemas actuales. La solución no consiste, como se ha analizado, en retirar al Estado de la organización del espacio social, sino en recurrir a formas diferentes de gestión pública y de actuación de la sociedad civil para abordar la crisis, junto al mercado. Tal vez la figura del Estado inductor pueda acudir en auxilio de una necesaria reestructuración de la intervención estatal en la sociedad. Se alienta la exploración de otra filosofía de gestión pública que suscite una participación más significativa entre los ciudadanos.

Se ha discutido el sentido fiscalista de la reforma del Estado impulsada por el gobierno nacional. Ella ignora la necesidad de reconstruir la capacidad de gestión del Estado sin poner trabas a los mercados, lo que advierte sobre la indelegable función de dirección macroeconómica del Estado. Una genuina reforma del Estado debería cerrar la era de los hombres de negocios asistidos. En la ausencia de un empresariado innovador, "schumpeteriano", se halla una de las claves de la crisis actual y, a la vez, una de las trabas para el crecimiento. Pero también debería clausurar una cultura política demandante conformada en torno al modelo estatal de desarrollo, que habituó durante décadas a ciudadanos y grupos a peticionar ante un supuesto Estado todopoderoso.<sup>(30)</sup> Tampoco se puede soslayar en una proposición alternativa el carácter decisivo de la ciencia y de la técnica como factores de desarrollo y como recursos ineludibles para la resolución de los problemas sociales. Una vez más, sin la contribución del conocimiento no hay crecimiento posible.

En suma, la imagen del Estado inductor no es aquella que postula como criterio general la propiedad directa del Estado, ni propicia un Estado de gastos. Su papel fundamental consiste en asegurar el rendimiento de la economía nacional, en crear las condiciones para el desarrollo a través de obras de infraestructura y mediante la generación de oportunidades de inserción en el mercado mundial, y en la potenciación de los mercados, garantizando su autonomía, pero sin subsidiar a los incompetentes. Las subvenciones a un capitalismo ineficiente y no competitivo generaron en el tiempo una red arbitraria y preferencial de ayudas que recayó como una pesada carga sobre la sociedad. Clausurar esta era significa mudar las condiciones en las que viene desenvolviéndose la gestión pública. Al modificarse esta situación se podrá destinar buena parte de esos recursos al desarrollo del interés general. Una interesante manera de comenzar a "desprivatizar" la gestión pública.

## NOTAS

- (1) Tecnos, Madrid, 1988.
- (2) DAHRENDORF, R., *La desreglamentación y la intervención del Estado*, Fundación Friedrich Nauman, Bogotá, 1987.
- (3) SCHUMPETER, J., "La crise de l'État fiscal", en *Imperialisme et Classes Sociales*, Flammarion, París, 1984.
- (4) HAYEK, F., *Camino de Servidumbre*, Alianza, Madrid, 1985.
- (5) POLANYI, K., *La grande transformation*, Gallimard, París, 1983.
- (6) La idea aparece bien tratada en HABERMAS, J., *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires, 1975.
- (7) En el reportaje de Marcelo Matellanes, en *Cash*, Suplemento Económico de *Página 12*, 22/12/91.
- (8) HIRSCHMAN, A., "Opiniones contrapuestas sobre la sociedad de mercado", en *Enfoques alternativos sobre la sociedad de mercado*, FCE, México, 1989.
- (9) WEBBER, M., *Economía y sociedad*, FCE, México, 1986.
- (10) Cfr. QUIROGA, H., "Mercado y solidaridad. Reflexiones a partir de la crisis del Estado de Bienestar", en *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*, N°1, UNL, Santa Fe, 2° semestre, 1991.
- (11) Es la perspectiva que plantean MENEM, C. y DROMI, R., *La Reforma del Estado y la Transformación Nacional*, Editorial Ciencia de la Administración, Buenos Aires, 1990.
- (12) Informe de *Clarín*, 20/09/92.
- (13) LECHNER, N., *¿Son compatibles modernidad y modernización? El desafío de la democracia latinoamericana*, Documento de trabajo N° 440, programa FLACSO/Chile, marzo, 1990.
- (14) CERRONI, U., *Reglas y valores de la democracia*, Alianza, México, 1991.
- (15) Para Touraine el costo social es inevitable en situaciones como la actual. Por eso, acepta que el "Shock liberal tiene que ser brutal y no durar mucho"; cfr. *Clarín*, 03/11/92.
- (16) La inversión pública ha pasado de 4.300 millones de dólares (a valores 1990) en 1975 a 3.207 en 1984 y a 2.372 en 1990. Cifras de la Fundación de Producción y Trabajo, en *Clarín*, 05/08/91.
- (17) *Clarín*, 10/09/92.
- (18) GERCHUNOFF, P., *Las privatizaciones en la Argentina*, Instituto Di Tella, Buenos Aires, 1992.
- (19) BUSTAMANTE, J., *La república corporativa*, Emecé, Buenos Aires, 1988.
- (20) *La Nación*, 24/08/92.
- (21) Declaraciones de Carlos Menem, en *Clarín*, 15/04/92.
- (22) *Ámbito Financiero*, 12/05/93.
- (23) Según cifras de *Clarín*, 07/02/93.
- (24) *Clarín*, 29/11/92.
- (25) ARENDT, H., *Condition de l'homme moderne*, Calman-Lévy, París, 1983.
- (26) *Idem*.
- (27) QUIROGA, H., op. cit.
- (28) TENZER, N., *La sociedad despolitizada*, Paidós, Buenos Aires, 1991.
- (29) HELLER, A., "Les femmes, la société civil et l'état", en *Marxisme et Démocratie*, Maspero, París, 1981.
- (30) QUIROGA, H., "Más Estado o menos Estado: La eterna disyuntiva", en *Autoritarismo y Reforma del Estado*, CEAL, Buenos Aires, 1989.